

# **Rektor på “kontrakt”**

*Om bruk av lederavtaler som verktøy for lokal kvalitetsutvikling  
ved de videregående skolene i Akershus*

**Anne Marit Wolan Jacobsen & Svein Arild Lund**



Masteroppgave

Masterprogrammet i Utdanningsledelse

INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING OG SKOLEUTVIKLING

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2008

## Forord

Våren 2005 begynte vi nesten samtidig i nye jobber som skoleledere ved samme videregående skole i Akershus fylkeskommune. På det tidspunktet hadde vi studert noen måneder sammen ved masterstudiet i utdanningsledelse ved ILS/UiO, og vi hadde begge bakgrunn fra arbeid i ulike funksjoner i sentraladministrasjonen i Akershus fylkeskommune. Vår bakgrunn har gitt oss en systemforståelse for utdanningssystemet i Akershus fylkeskommune, og samtidig har studiet i Utdanningsledelse gitt oss kunnskaper som har vært viktige i arbeidet som skoleledere. Takk til ILS for at vi fikk muligheten til å utvikle vår formelle kompetanse.

Når vi nå har valgt å skrive masteroppgave sammen så er dette et uttrykk for en felles interesse i, og ønske om å utvikle vår kunnskap om forholdet mellom styring og kvalitetsutvikling i Akershus fylkeskommune. Arbeidet har for oss vært meningsfullt. Fire år med studier på deltid i tillegg til skolelederjobber på heltid og andre forpliktelser er imidlertid ikke alltid en helt enkel kombinasjon. Takk til familie og venner som har holdt ut med oss i denne perioden og støttet oss i vårt arbeid. Takk også til arbeidsgiver og til kollegaer for forståelsesfull tilrettelegging av vår arbeidssituasjon og for utvist interesse for prosjektets innhold og resultater.

Sist, men ikke minst, en stor takk til vår veileder, Eli Ottesen, førsteamanuensis ved ILS for gode råd og konstruktive innspill underveis.

Fjellhamar / Lillestrøm, 26.10.2008

Anne Marit Wolan Jacobsen & Svein Arild Lund

---

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
<b>2. STYRINGSSYSTEMET FOR VIDeregÅENDE OPPLÆRING .....</b>	<b>10</b>
2.1 KVALITET I DET NASJONALE STYRINGSSYSTEMET .....	10
2.2 ADMINISTRATIV ORGANISERING/STRUKTUR I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	13
2.3 STYRINGSDOKUMENTENE OG STYRINGSSYSTEMET I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	16
2.4 OPPSUMMERING - STYRINGSSYSTEMET I AKERSHUS .....	23
<b>3. TEORI – STYRING AV UTDANNING.....</b>	<b>25</b>
3.1 STYRINGSDISKURSER OG NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	25
3.2 REKTOR PÅ KONTRAKT – PRINSIPAL – AGENT-TEORI.....	27
3.2.1 <i>Beskrivelse av Prinsipal– Agent–teori.....</i>	<i>28</i>
3.2.2 <i>PA-teoriens relevans for arbeid med kvalitetsutvikling .....</i>	<i>31</i>
3.2.3 <i>Kritikk av PA-teorien .....</i>	<i>32</i>
3.2.4 <i>Oppsummering – Prinsipal-Agent-teori .....</i>	<i>34</i>
3.3 REKTOR PÅ KONTRAKT – KONTRAKTSTYRING.....	34
3.4 REKTOR PÅ KONTRAKT – NYERE STYRINGSDISKURSER .....	38
3.5 OPPSUMMERING .....	41
<b>4. METODE .....</b>	<b>43</b>
4.1 FREMGANGSMÅTE VED INNSAMLING AV DATA.....	43
4.2 UTVALG .....	44
4.3 INTERVJUGUIDE – PLANLEGGING OG PILOTERING.....	44

---

4.4	GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE .....	46
4.5	VURDERING AV KVALITET .....	48
4.6	FORSKNINGSETISKE VURDERINGER .....	51
<b>5.</b>	<b>OBSERVASJONER FRA INTERVJUUNDERSØKELSENE .....</b>	<b>53</b>
5.1	SATSINGSOMRÅDER OG FORANKRING AV SATSINGSOMRÅDER .....	53
5.1.1	<i>Satsingsområder.....</i>	53
5.1.2	<i>Forankring av satsingsområder.....</i>	55
5.1.3	<i>Styringssystemet generelt.....</i>	57
5.1.4	<i>Dokumentene i styringssystemet.....</i>	57
5.1.5	<i>Møtene i styringssystemet.....</i>	59
5.2	LEDERAVTALENE SPESIELT.....	63
5.2.1	<i>Utforming av lederavtalen .....</i>	63
5.2.2	<i>Oppfølging av lederavtalen.....</i>	65
5.2.3	<i>Konsekvenser ved avvik fra lederavtalen .....</i>	69
5.3	FORHOLDET TIL NASJONAL SKOLEPOLITIKK .....	71
5.4	TANKER OM VIDEREUTVIKLING AV STYRINGSSYSTEMET .....	72
5.5	OPPSUMMERING AV VÅRE FUNN .....	75
<b>6.</b>	<b>ANALYSE OG DRØFTING AV MATERIALE I STUDIEN.....</b>	<b>76</b>
6.1	DOKUMENTANALYSE – UTFORMING AV STYRINGSSYSTEMET I ÅKERSHUS .....	76
6.2	INTERVJUANALYSE – PRAKTISERING AV STYRINGSSYSTEMET I ÅKERSHUS .....	84
6.2.1	<i>Sammenhengen mellom styringsdokumentene .....</i>	84
6.2.2	<i>Utvikling av lederavtalen og skolens satsingsområder.....</i>	85
6.2.3	<i>Om bruk og oppfølging av lederavtalen.....</i>	87
6.3	DRØFTING – OM BRUK AV LEDERAVTALE SOM VERKTØY FOR KVALITETSUTVIKLING .....	89

---

<b>7. TOLKNING OG MULIGE IMPLIKASJONER AV VÅRE FUNN .....</b>	<b>94</b>
<b>8. AVSLUTNING .....</b>	<b>101</b>
<b>KILDELISTE.....</b>	<b>104</b>

#### **Figuroversikt:**

Figur 1.	Skisse av formell struktur i Akershus fylkeskommune.....	15
Figur 2.	Modell over styringssystemet innenfor utdanningssektoren i Akershus.....	17
Figur 3.	Kvalitetsbeskrivelse for de videregående skolene i Akershus.....	23
Figur 4.	Skisse av modell for vurderingsstyring.....	99

#### **Tabelloversikt:**

Tabell 1.	Eksempler på kvalitetsmål og resultatkrav fra økonomiplan 2008-2011.....	18
Tabell 2.	To tilnærminger til kontraktstyring – en hard og en myk versjon.....	36
Tabell 3.	Eksempler på kvalitetsområde som i følge ansvarsdokumentet skal presiseres i lederkontrakten.....	79
Tabell 4.	Eksempel på fremstilling av resultatkrav fra økonomiplanen.....	81
Tabell 5.	Eksempel på fremstilling av resultatkrav fra ansvarsdokumentet.....	81

#### **Vedleggsoversikt:**

Vedlegg 1	Brev til informanter.....	109
Vedlegg 2	Intervjuguide.....	110
Vedlegg 3	Oversikt over resultatkrav fra ansvarsdokumentet.....	114

# 1. Innledning

Det norske utdanningssystemet har vært preget av flere reformer i de siste tiår. I grunnskolen har vi fått innføring av tiårig grunnskole, skolestart fra fylte seks år og ny læreplan i 1997. I videregående opplæring ble det lovfestet rett til videregående opplæring for alle mellom 16 og 19 år, og opplæringsløpet fikk både nye læreplaner og ny struktur med innføringen av Reform 94. Læreplanverket for hele grunnopplæringen ble så endret med innføring av Kunnskapsløftet i 2006, som innebar en rekke endringer av både innhold, organisering og struktur for både grunnskolen og videregående opplæring (Karlsen, 2002).

Parallelt med reformer i utdanningssystemet har også styringssystemene i utdanningssektoren vært preget av tilsvarende reformer. Behov for bedre samordning av systemene nasjonalt, samtidig som en skulle tilpasse seg internasjonale hovedtrender, var den bærende tanken. Søkelyset var rettet mot styring av utdanningsfeltet, og reformene var i all hovedsak politisk initiert fra sentralt hold (Karlsen, 2002, s. 25). Målstyringskonsept ble selve motoren i systemet med den omfattende reformvirksomheten på 1990-tallet, og styringsreformene ble kjernen i det omfattende arbeidet. I en periode hvor omfattende desentralisering var vektlagt, ble målstyring sett på som den viktigste forutsetningen for å bevare et nasjonalt utdanningssystem. St.mld. 37 (1990-1991) *Om organisering og styring av utdanningssektoren*, introduserte målstyring som et overordnet hovedstyringsprinsipp (Karlsen, 2002, s. 26). Karlsen viser til at ledelsen ved den enkelte skole fikk en nøkkelfunksjon innenfor målstyringstenkningen ved at den skulle kommunisere målene nedover i organisasjonen og sørge for at det var stor oppslutning og konsensus om målene (Karlsen, 2002, s. 27).

Akershus fylkeskommune (AFK) deltok i perioden 1987–1993 i ”Frifylkeforsøket”, noe som innebar at fylkeskommunen kunne unntas fra bestemmelser i kommuneloven og særlover. Målstyring og skolevurdering var to av områdene som skulle utredes i forsøket. Dette arbeidet var allerede på dagsordenen i fylkeskommunen flere år før stortingsmeldingen om målstyring kom (Skjellum, 2002, s. 443). Allerede fra 1987 ble blant annet tildeling av midler til etterutdanning koblet til krav om planlagt og systematisk skoleutvikling, og skolene skulle innen en to års periode rapportere om resultater og planer innenfor området (Skjellum, 2002, s. 449). Det ble videre satt i gang en rekke tiltak for å spre informasjon og

motivere for målstyring i fylkeskommunen, og det ble arbeidet for å utvikle en komplett og lett tilgjengelig oversikt over utdanningssektorens mål. Både intern og ekstern skolevurdering ble innført, og det ble i årene fremover lagt ned et stort arbeid med å utforme målene slik at resultatene kunne etterprøves (Skjellum, 2002, s.451). Skolenes årsmeldinger ble utover 1990-årene mer og mer preget av målstyringen, og de skapte større åpenhet om det arbeidet som ble nedlagt, både på den enkelte skole og i sektoren som helhet.

Akershus fylkeskommune besluttet med virkning fra 1.1.2002 å innføre et nytt styringssystem hvor begreper som kvalitet og resultater ble tillagt en vesentlig betydning. Sentrale elementer i dette arbeidet har blant annet vært utviklingen av et fylkeskommunalt kvalitetskart, innføring av fylkeskommunale kvalitetsundersøkelser blant elever og foresatte, omorganisering til såkalt tonivå-kommune. I tillegg ble det innført en lederavtale som styringsredskap mellom rådmann og rektor og det ble vedtatt at virksomhetsledere skulle tilsettes på åremålskontrakt. Den sterke målstyringstenkningen som har vært i Akershus kan være et eksempel på det Gustav Karlsen beskriver som en del av reformbevegelsen på 1990-tallet som ble omtalt som New Public Management (NPM) (2002, s. 28).

Styringssystemet er imidlertid under stadig utvikling. I perioden fra 2002 og frem til i dag er både kvalitetskartet, kvalitetsundersøkelsene, ansvarsfordelingen mellom fylkesrådmann og rektor og lederavtalene endret. Fokuset på kvalitet og resultater er samtidig forsterket, og dette behovet understrekes både i nasjonal og i internasjonal utdanningspolitikk. Kvalitetsutvikling og resultatforbedring er som følge av dette sentrale elementer i lederavtalene mellom fylkesrådmannen og rektorene.

På det tidspunkt hvor problemstillingen for denne masteroppgaven skulle formuleres var andre generasjons lederavtale under utarbeidelse, og fylkeskommunen hadde som mål å utvikle tredje generasjons lederavtale innen januar 2009. Det å studere utviklingen av disse lederavtalene kan være en interessant oppgave i seg selv, men for å konkretisere en problemstilling valgte vi å fokusere på de elementene i lederavtalene som er koblet til arbeidet med kvalitetsutvikling og resultatforbedring i de videregående skolene i Akershus. Vi beveger oss altså inn i et felt som er under utvikling, og problemstillingen vi ønsker å belyse er:

*Hvordan brukes lederavtaler i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling ved de videregående skolene i Akershus?*

Våre forskningsspørsmål vil være:

- *Hvordan identifiseres lederavtalens satsingsområder for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid?*
- *I hvilken grad opplever rektorer at lederavtalen styrer arbeidet med lokalt kvalitetsutviklingsarbeid?*
- *I hvilken grad opplever rektorer at lederavtalene gir handlingsrom for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid?*
- *I hvilken grad reflekterer lederavtalen nasjonale satsingsområder for kvalitetsutvikling?*
- *Oppfattes lederavtalen som et verktøy for styring og kontroll, eller oppfattes den mer som et hjelpemiddel for dialog om og tillit til lokalt forankret kvalitetsutviklingsarbeid?*
- *Hvordan opplever rektorene sammenhengen mellom lederavtalen og andre elementer i styringssystemet?*

For å belyse problemstillingen vil vi i kapittel 2 redegjøre nærmere for styringssystemet i Akershus. Beskrivelsen vi gir her, er basert på tilgjengelige dokumenter om styringssystemet, og vi beskriver både styringsstrukturen og styringsdokumentene i Akershus. Kapittelet gir også en beskrivelse av enkelte elementer i det nasjonale styringssystemet. Vi er i dette kapittelet opptatt av å beskrive de nasjonale og fylkeskommunale føringer for skolelokalt kvalitetsutviklingsarbeid.

I kapittel 3 vil vi redegjøre for det teoretiske grunnlaget for analysen. Siden New Public Management er nevnt som inspirasjonskilde for styringssystemet, vil vi i teoridelen ta utgangspunktet i det teoretiske grunnlaget for New Public Management. Prinsipal-Agent-teori og kontraktsteori utgjør som følge av dette det sentrale teoretiske grunnlaget for analysen. For å ha et grunnlag for å vurdere utviklingen av styringssystemet beskriver vi avslutningsvis i kapittel 3 den senere tids utvikling av styringsteori basert på prinsippene for lærende organisasjoner.



Metodene vi benytter presenteres og diskuteres i kapittel 4. Siden et av formålene med denne oppgaven er å analysere hvordan rektorer forholder seg til lederavtalen i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling har vi valgt å innhente datamateriale ved å intervju fem rektorer i Akershus. Fremgangsmåten for datainnsamlingen beskrives også i kapittel 4. Resultatene fra intervjuene presenteres i kapittel 5.

I kapittel 6 gjennomfører vi vår analyse. Innledningsvis i dette kapittelet gjennomfører vi en dokumentanalyse av elementene i styringssystemet slik det er beskrevet i kapittel 2.

Hoveddelen av kapittelet er viet rektorenes utsagn slik de er beskrevet i kapittel 5 og vår kobling av disse mot det teoretiske grunnlaget for analysen.

I intervjuene vil vi også forsøke å få frem hva rektorene tenker om videreutvikling av styringssystemet. Hensikten med dette er å få en annen innfallsvinkel for å belyse egenskapene ved dagens styringssystem. I den grad vår analyse antyder noen retning for videreutvikling av styringssystemet, vil dette bli vurdert opp mot nyere styringsteori i kapittel 7. Kapittel 8 oppsummerer og konkluderer.

## 2. Styringssystemet for videregående opplæring

Utdanningssektoren i Norge er underlagt et politisk-administrativt system hvor sentrale føringer legges fra nasjonalt nivå, det vil si fra Stortinget, regjeringen, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Vi har totalt ca. 500 offentlige og private skoleeiere som inngår i styringskjeden for den obligatoriske grunnsopplæringen som omfatter alle grunnskoler og videregående skoler i landet. Organene på nasjonalt nivå legger viktige premisser for både organisering og innhold på hver enkelt skole i landet, og de har videre gitt fylkesmannsembetet ansvar for å føre kontroll med skoleeieres ansvar for aktivitetene i skolen gjennom tilsyn. I dette kapitlet vil vi først si noe om kvalitet i det nasjonale styringssystemet, deretter beskriver vi styringssystemet i Akershus fylkeskommune samt hvordan de videregående skolene i Akershus forholder seg til dette.

### 2.1 Kvalitet i det nasjonale styringssystemet

I det norske styringssystemet er kvalitetsutvikling på skolenivå avhengig både av hva som skjer på nasjonalt nivå, og av hva som skjer på skoleeier/fylkeskommunalt nivå. Her vil vi gi en kort oversikt over viktige føringer for kvalitetsutvikling fra nasjonalt nivå. Viktige elementer i dette bildet er bl.a. innføringen av Kunnskapsløftet 2006 som i stor grad baserer seg på St.mld. 30 (2003-2004), *Kultur for læring*, samt vurderinger gjort i St.mld.31 (2007-2008), *Kvalitet i skolen*. Fremstillingen i det følgende tar utgangspunkt i disse.

St.mld. 30 (2003-2004), *Kultur for læring*, fokuserer på kvalitet i utdanningssystemet (UFD, 2004a). Den etterlyser blant annet mer mangfold og understreker behovet for å løse opp i tradisjonelle arbeidsmåter og strukturer innenfor den enkelte skole for å sette søkelys på elevens og personalets læring og for å bidra til at kompetanse utvikles, deles og tilpasses de behov organisasjonen har (UFD, 2004a, s. 24). I stortingsmeldingen understrekes det i denne forbindelse at styringssystemet må muliggjøre mer mangfold og variasjon:

---

*”Styringssystemet skal derfor være basert på grunnprinsipper om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat” (UFD, 2004a, s. 25).*

Meldingen skisserer en overgang fra et statlig detaljstyrt system til et system som oppfordrer til lokal handlefrihet og viser tillit til den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier (UFD, 2004a, s. 25). Den viser til at skoleeier skal få informasjon om læringsresultater, ressurser, trivsel og læringsmiljø gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, noe som skal være et virkemiddel for både skoleeier og den enkelte skole til å skaffe seg kunnskap som grunnlag for utvikling (UFD, 2004a, s. 26). Videre sies det i meldingen at staten ved hjelp av tilsyn skal sikre at skoleeiere ivaretar sitt ansvar i henhold til gjeldende lovverk og elevenes rettigheter. Når det gjelder tilsyn, så er det ofte fylkesmannens utdanningsavdeling som gjennomfører disse på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og/eller Utdanningsdirektoratet. I Akershus er det de senere årene gjennomført flere tilsyn i videregående opplæring, blant annet når det gjelder elevenes rettigheter til spesialundervisning og elevenes rettigheter til minstetimetall i hvert enkelt fag.

Læreplanverket i Kunnskapsløftet omfatter i tillegg til fagspesifikke læreplaner og den generelle delen av læreplanen fra 1994 også det som omtales som Prinsipper for opplæringen. I Prinsipper for opplæringen sammenfattes bestemmelsene i opplæringsloven, forskriften til opplæringsloven samt læreplanverket for opplæringen. Prinsippene skal bidra til at skoleeiers ansvar tydeliggjøres slik at opplæringen er i samsvar med lov og forskrifter, i tråd med menneskerettighetene og tilpasset lokale og individuelle forutsetninger og behov, og noe av grunnlaget for å videreutvikle kvaliteten i grunnopplæringen og for systematisk å vurdere skolens praksis skal være nedfelt i prinsipper for opplæringen. Sentrale momenter i Prinsipper for opplæringen er blant annet sosial og kulturell kompetanse, motivasjon for læring og læringsstrategier samt elevmedvirkning og samarbeid med hjemmet. Læringsplakaten inngår også i prinsippene og oppsummerer skolens grunnleggende forpliktelser (Utdanningsdirektoratet, 2006).

Våren 2008 kom en ny stortingsmelding, St.mld. 31, (2007-2008), *Kvalitet i skolen* (KD, 2008). I denne meldingen anbefales det en klarere styring av skolen fra nasjonalt hold, samtidig som viktigheten av og krav til å støtte opp om en sterkere lokal ledelse understrekes (KD, 2008, s. 11). Dette illustrerer kanskje et dilemma mellom lokal handlefrihet og

nasjonal styring. For å støtte kommunenes, skolenes og lærernes arbeid med gjennomføring av Kunnskapsløftet understreker stortingsmeldingen derfor ulike tiltak som det er viktig å gjennomføre fra departementets side. Dette gjelder bl.a. videre arbeid med lokal tilpasning av læreplanene, støtte til bedre praksis for å gi den enkelte tilpasset opplæring og behovet for tettere oppfølging både i klasserom fra rektors side og fra skoleeiers side (KD, 2008, s. 10). Det understrekes videre i meldingen at nasjonalt nivå må styrke tilsynet med opplæringen, stille klarere forventninger og gi mer støtte. Meldingen understreker derfor betydningen av dialog og oppfølging av skoleeier som viktig. Mestring av det lokale handlingsrommet og evne og vilje til å ta ansvar for og forbedre kvaliteten på opplæringen oppgis i stortingsmeldingen å være en forutsetning for å gi større ansvar til skoleeier (KD, 2008, s. 49). Meldingen fremhever også at overgang til tonivåorganisering (jf. Akershus fylkeskommune) gir skolens ledelse nye utfordringer når det gjelder å løse oppgaver som blir delegert til den enkelte virksomhet (KD, 2008, s. 45). Meldingen viser videre til at god dialog og oppfølging mellom styringsnivåene anses som nødvendig for å få til en balanse mellom krav på den ene siden og støtte og veiledning på den andre siden (KD, 2008, s. 50).

Vi ser av det ovenstående at kravene til samspill mellom skoleeier og den enkelte skole er blitt større med de siste årenes endringer i opplæringsloven og innføring av Kunnskapsløftet. Sentrale krav og føringer må nå fortolkes og tilpasses lokale forhold for at skolene skal kunne lykkes med omstilling og endring av praksis. I St.mld. 31 (2007-2008), *Kvalitet i skolen*, påpekes det at studier av kommunale og fylkeskommunale styringsdokumenter kan tyde på at skoleeier er lite konkret når det gjelder hvordan det lokale nivået skal møte utfordringene i grunnopplæringen. Dokumentene er mye preget av gjengivelse av overordnede mål hvor det mangler problematisering eller konkretisering av hvordan man lokalt skal implementere de statlige krav og føringer. På denne måten vil det ifølge stortingsmeldingen være begrenset hvor gode arbeidsredskaper styringsdokumentene vil være for skolene (KD, 2008, s. 54). Det vises videre til at skoleeier i liten grad har utviklet seg som et ansvarlig styringsnivå, selv om det som følge av god tilgang på resultatinformasjon har gjort det enklere for skoleeiere å signalisere forventninger til sine skoler. I stedet er oppfatningen blitt at det er skolenivået selv som skal bruke og anvende informasjonen om resultater i sin egen læring og utvikling. Stortingsmeldingen peker på at dette er et bekymringsfullt signal med tanke på at skoleeier både skal styre skolene på en forsvarlig måte og videreutvikle opplæringens kvalitet (KD, 2008, s. 55).

Engeland, Langfeldt og Roald (2008) gir følgende omtale av hvordan skoleeier holder skolene ansvarlige. Dette er også referert i St.mld. 31, (2007-2008), *Kvalitet i skolen*:

*”En studie viser at skoleeierne i hovedsak holder skolene ansvarlige gjennom oppfølging av plandokumenter og tildelte økonomiske rammer. Noen kommuner har tatt i bruk ulike former for dialogsamtaler, blant annet mellom skolelederne og mellom styringsgruppen på skolen og skoleansvarlige i fylkesrådmannens stab. Slike dialogmøter oppleves som verdifulle for begge parter, men benyttes foreløpig i varierende grad”* (Engeland, Langfeldt og Roald 2008, s. 191).

## 2.2 Administrativ organisering/struktur i Akershus fylkeskommune

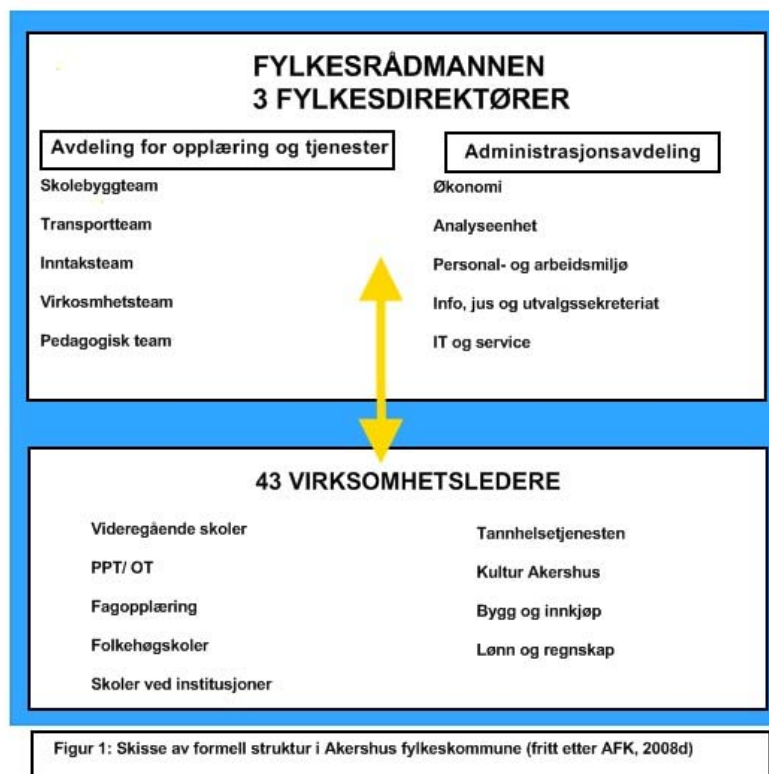
Akershus fylkeskommune er en politisk-administrativ enhet på regionalt nivå. Fylkestinget er øverste politiske organ, og politikerne har valgt formannskapsmodellen som basis for sin virksomhet. Med dette blir det administrative arbeidet ivaretatt av en ansatt fylkesrådmann og en sentraladministrasjon samt 43 fylkeskommunale ”virksomheter”. Virksomhetsbegrepet brukes som betegnelse på alle underliggende enheter, og ved siden av bl.a.

tannhelsetjenesten, kulturvirksomheten, fagopplæringen og PPT/OT består virksomhetsnivået av 34 videregående skoler med i alt ca. 20000 elevplasser og ca. 2700 ansatte. Akershus fylkeskommune har fra 2002 og med hjemmel i kommuneloven valgt å organisere seg som en såkalt tonivå-kommune etter et bestiller-utfører-prinsipp. Grunnlaget for denne organiseringen beskrives nærmere i kapittel 3. Parallelt med denne organiseringen ble det innført åremålskontrakt for ledere i fylkeskommunen, først for toppledelsen og deretter, i 2002, for rektorer i de videregående skolene. Åremålsperioden er på seks år med mulighet for ytterligere en periode. I dag er over halvparten av rektorene tilsatt på åremål.

Fylkesrådmannens hovedoppgaver er virksomhetsstyring, politisk sekretariat, bestilling av tjenester og utvikling av nødvendige støttefunksjoner. Styringsstrukturen medfører at fylkesrådmannen har ansvar og myndighet overfor virksomhetslederne, og virksomhetsledere har ansvar og myndighet i egen virksomhet. Det meste av tjenesteproduksjonen er delegert til virksomhetsnivået ved virksomhetsleder som øverste ansvarlig, og virksomhetsleder har frihet til å utvikle organisasjonsmodell for egen virksomhet med utgangspunkt i lokale behov.

Fylkesrådmannen utøver sin virksomhetsstyring med bistand fra tre fylkesdirektører og sentraladministrasjonen, og sammen har disse det overordnede ansvaret for at politiske vedtak omsettes til praktisk handling. Sentraladministrasjonen i Akershus er delt inn i tre avdelinger, henholdsvis avdeling for opplæring og tjenester (AOT), administrasjonsavdelingen (ADM) og avdeling for regional utvikling (ARU). De tre fylkesdirektørene utgjør sammen med fylkesrådmannen fylkeskommunens toppledergruppe, og de er samtidig også ledere for hver sin avdeling i sentraladministrasjonen. Videre i vår oppgave vil vi bruke betegnelsen fylkesrådmannen som fellesbetegnelse for fylkesrådmannen og de tre fylkesdirektørene i Akershus.

Avdeling for opplæring og tjenester har sine ansvarsområder knyttet til videregående skoler og folkehøgskoler, pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten samt transporttjenester og tannhelsetjenesten. Administrasjonsavdelingen har sine ansvarsområder knyttet til økonomi, personal og arbeidsmiljø, IT og service samt informasjon og juridisk kompetanse (avdelingen er i tillegg sekretariat for politiske organer). Den tredje, avdeling for regional utvikling, har ansvar for areal- og transportplanlegging, folkehelse, fylkesplanlegging, internasjonalt samarbeid, kulturminner/kulturmiljøer, næringsutvikling og samarbeid med kommunene/regionrådene (fritt etter AFK, 2008 d). Den formelle strukturen kan illustreres som i figur 1:



Det er viktig å poengtere at fylkesrådmannen eller rådmannsgruppen er rektors nærmeste overordnede i denne strukturen, samtidig som det i praksis er slik at mange saker og problemstillinger finner sin løsning i dialog mellom skole og aktuelle avdelinger og seksjoner i sentraladministrasjonen.

Et forholdsvis nytt element i styringsstrukturen er Analyseenheten som ble opprettet høsten 2007. Analyseenhetens rolle i styringssystemet er under utforming, men enheten har fått ansvar i utarbeidelsen av lederavtalene for virksomhetslederne. Opprettelsen av denne enheten er i saksfremlegget til fylkesutvalget 3.5.2007 begrunnet med behovet for å forbedre målstyringen i Akershus fylkeskommune basert på kvalitetsbeskrivelser, samt ønsket om et sterkere fokus på analyse av sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater.

Analyseenhetens formål er i saksfremlegget todelt. Det ene er å utarbeide grunnlagsmateriale for fylkesrådmannens virksomhetsstyring og å følge opp regionale utviklingsoppgaver i sentraladministrasjonen. Det andre er å bidra med analyser og beskrivelser av fylkeskommunens status og utfordringer for på den måten å gi et best mulig grunnlag for å vedta politiske beslutninger (AFK, 2007a, s. 4).

I tilknytning til den formelle strukturen er det utviklet en møtestruktur. Sentralt i møtestrukturen står blant annet ledermøter for alle virksomhetsledere og representanter fra sentraladministrasjonen. Dette suppleres av møter i regionale lederutvalg for utdanningssektoren. Her møter lederne fra utdanningsvirksomhetene i hver region representanter for de ulike avdelingene i sentraladministrasjonen. Avdeling for opplæring og tjenester deltar på disse møtene, og de har utpekt ansatte til å være såkalt regionkontakter for de videregående skolene i hver sin region. Leder og sekretær i de regionale lederutvalgene velges av og blant virksomhetslederne, og disse har også jevnlig møter med regionskontaktene og andre representanter fra sentraladministrasjonen (såkalte lederkontaktmøter eller 4-4-2-møter).

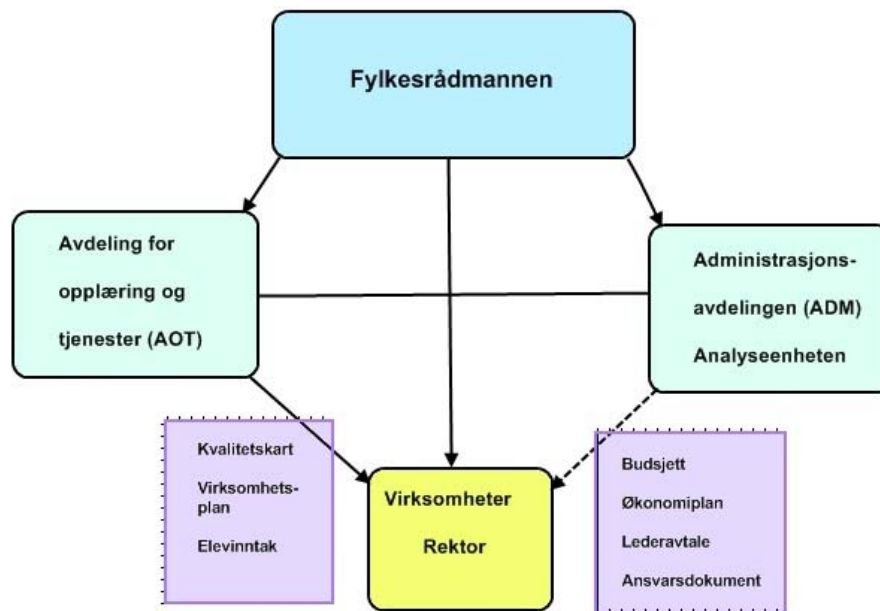
Et annet møte som er sentralt i strukturen er styringsdialogmøtet eller virksomhetsbesøket som det også kalles. Her stiller fylkesrådmannen sammen med representanter for flere avdelinger og seksjoner i sentraladministrasjonen, til et møte på skolen hvor resultatoppfølging er hovedtema. Virksomhetsbesøk gjennomføres med intervall på omtrent 2 år. Fra skolenivå deltar rektor sammen med øvrige representanter fra skolen ledelse, og i noen tilfeller representanter fra de ansatte. Virksomhetsbesøket har en sentral rolle i styringslinjen, og møtets form og innhold beskrives nærmere senere. Vi skal gjennom oppgaven belyse i hvilken grad rektorene oppfatter styringsstrukturen som enhetlig og oversiktlig, og hvordan de opplever sammenhengen mellom lederavtalen og andre elementer i styringssystemet.

## 2.3 Styringsdokumentene og styringssystemet i Akershus fylkeskommune

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet må alle videregående skoler forholde seg både til nasjonale og fylkeskommunale styringsdokumenter. I det følgende vil vi beskrive Akershus fylkeskommunes styringsdokumenter nærmere. For vårt formål velger vi å skille mellom henholdsvis politiske styringsdokumenter, styringsdokumenter som administreres av avdeling for opplæring og tjenester, og styringsdokumenter som administreres av administrasjonsavdelingen. Vi velger å illustrere styringsstrukturen med en figur hvor Avdeling for opplæring og tjenester (AOT) og Administrasjonsavdelingen (ADM) plasseres



som staber på hver sin side av den formelle styringslinjen. Hensikten med figuren er å synliggjøre at AOT og ADM følger opp ulike sider ved virksomhetsstyringen.



Figur 2: Modell over styringssystemet innenfor utdanningssektoren i Akershus.  
(fritt etter Akershus 2008d)

Det overordnede politiske dokumentet i dette styringssystemet er økonomiplanen. Dette omtales som fylkeskommunens viktigste styringsdokument (AFK, 2007a, s 2). Fylkestinget vedtar i økonomiplanen den økonomiske rammen for en fireårig økonomiplanperiode, og i planen gir politikerne føringer for mål og resultatkrav og hvordan disse skal realiseres. Økonomiplanen skal i hovedsak brukes som et grunnlags- og styringsdokument i dialogen mellom politisk nivå og fylkesrådmannen. Innledningsvis i økonomiplanen omtaler fylkesrådmannen dokumentets kvalitetsbeskrivelser slik:

*”Kvalitetsbeskrivelsene inneholder de sentrale målene for høy grad av kvalitet innen de områdene de gjelder for” (AFK, 2007 b, s. 16).*

Økonomiplanen omtaler mange kvalitetsmål med tilhørende resultatkrav for første år i økonomiplanperioden. Vi har valgt å fremstille noen eksempler av disse i tabell 1:

<b>Kvalitets-område</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden 2008-2011</b>	<b>Resultatkrav for 2008</b>
<b>Arbeidsgiver-politikk</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden:</b> Medarbeidere har gode utviklingsmuligheter.	Medarbeiderne har gitt en score på gjennomsnitt på skalaen.  Fylkeskommunen har en god og helhetlig arbeidsgiverpolitikk.  Andelen kvinnelige rektorer har økt.  I fylkeskommunen gjelder lik lønn for likt arbeid.
<b>Arbeidsmiljø</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden:</b>  Fylkeskommunen er en inkluderende arbeidsplass.	Antall ansatte med ikke vestlig bakgrunn og ansatte med yrkes hemning er økt i sentraladministrasjonen og virksomhetene i Galleriet.  Det er gjennomført tiltak for å øke avgangsalderen for seniorenene.  Sykefraværet overstiger ikke 5,5 % som gjennomsnitt for fylkeskommunen.  Medarbeiderundersøkelse har gitt en score over gjennomsnitt på skalaen.
<b>Opplæring</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden:</b> Opplæringen er i tråd med samfunnets og arbeidslivets krav til kompetanse og arbeidskraft.  Opplæringen gjennomføres slik at den enkelte elev/ lærling lærer i forhold til egne forutsetninger, og når målet om relevant sluttkompetanse.	Virksomhetene har gjennomført kompetanseheving for ansatte og instruktører iht opplæringslov og forvaltningslov.  Alle utdannings virksomhetene har deltatt i internasjonale prosjekter.  Alle skolene har samarbeidet med lokalt arbeidsliv.  Avvik påpekt i fylkesmannens tilsynsrapport for spesialundervisning i 2007 er rettet opp.  Andelen elever som går mot planlagt kompetanse er økt til 2 %.  Det er etablert 30 flere læreplaner i offentlig sektor, med hovedvekt på helsearbeiderfaget.  Skolene har etablert gode rutiner for å sikre elevenes læringsmiljø.
<b>Forvaltning av ressurser</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden:</b> Opplæringen gjennomføres med best mulig ressursutnyttelse.	Frafallet er redusert med 20 % i gjennomsnitt pr skole.  Andelen som fullfører og består har økt til 80 %.  Oppfyltingsgraden er på minimum samme nivå som skoleåret 2007/2008.  Det er utarbeidet retningslinjer for bedre og mer målrettet styring av ressursene til spesialundervisning.  Skoleskyssreglementet er vurdert og revidert
<b>Virksomhetsstyring og styrings-dialog</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden:</b> Den enkelte virksomhet er en lærende organisasjon.	Virksomhetene har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering.  Fylkeskommunen har deltatt i minst to nasjonale prosjekter.

Tabell 1: Eksempler på kvalitetsmål og resultatkrav fra økonomiplan 2008-2011 (AFK, 2007b)

Etter at økonomiplanen er vedtatt, utarbeider fylkesrådmannen et administrativt ansvarsdokument. Ansvarsdokumentet er en konkretisering av økonomiplanen, hvor det fremgår hvem som har ansvar for de ulike mål og resultatkrav og hvilke budsjettmidler som er avsatt til dette. Sammen med lederavtalen (se under) skal ansvarsdokumentet være fylkesrådmannens styringsdokument overfor virksomhetene. I ansvarsdokumentet vil sammenhengene mellom kvalitetsbeskrivelsene for det enkelte virksomhetsområde og mål i felles kvalitetsbeskrivelse for fylkeskommunen bli synliggjort. Ansvarsdokumentet vil være administrasjonens oppfølging av økonomiplan ut i praksis. Ansvarsdokumentet for 2008 inneholder totalt 24 resultatkrav som de videregående skolene gis ansvar for å følge opp gjennom året. Fylkesrådmannen omtaler hensikten med dokumentet i innledningen i dokumentet på følgende måte:

*”Målet med å samle mye informasjon i ett dokument er å gi en helhetlig oversikt og et godt grunnlag for styringsdialogen mellom virksomhetene og fylkesrådmannen”*  
(AFK, 2008 a, s. 5).

Videre sier han i kapittel 1 i ansvarsdokumentet:

*”Den enkelte medarbeider er forpliktet å etterstrebe kvalitetsmålene i beskrivelsene og den enkelte virksomhetsleder har et særlig ansvar for å bruke kvalitetsbeskrivelsen som grunnlag for en lærende organisasjon”* (AFK, 2008 a, s. 6).

Det konkrete innholdet i ansvarsdokumentet beskrives lettest ved å henvise til økonomiplanen og til kvalitetsbeskrivelsene (se under). For det første er det gjennomgående slik at resultatmålene for økonomiplanperiodens første år, slik disse er beskrevet i økonomiplanen, blir gjengitt ordrett og identisk som resultatmål også i ansvarsdokumentet. Det eneste unntaket inneværende år ser ut til å være målet om at fylkeskommunen skal delta i minst to nasjonale prosjekter. For det andre er det slik at det på en del kvalitetsområder benyttes ulike formuleringer i henholdsvis økonomiplan og ansvarsdokument, selv om det underliggende resultatmålet for kommende år er identisk. Der hvor det er forskjeller, er det gjennomgående slik at det i ansvarsdokumentet benyttes begreper fra kvalitetskartet når ulike kvalitetsmål skal beskrives. Resultatmålet om at skolene skal ha samarbeidet med lokalt arbeidsliv er derfor koblet til kvalitetsmål for kompetanse (fagkompetanse/samfunnskompetanse) fra kvalitetskartet i ansvarsdokumentet, mens det i økonomiplanen omtales under formuleringen om at opplæringen er i tråd med samfunnets og

arbeidslivets krav. Tilsvarende er resultatmålet om at avvik i spesialundervisningen skal være rettet opp, plassert under hovedområdet læringsarbeid og differensiert gjennomføring i ansvarsdokumentet, mens det er koblet mot resultatmålet om læring i forhold til egne forutsetninger i økonomiplanen. Vi kommer tilbake til beskrivelsen av kvalitetskartet under.

Et tredje dokument som står sentralt i styringssystemet, er lederavtalen som fylkesrådmannen i samarbeid med analyseenheten utarbeider til hver virksomhetsleder. Lederavtalen er direkte knyttet til fylkesrådmannens ansvarsdokument for budsjettåret, og omtales som en kontrakt mellom fylkesrådmannen og virksomhetslederen. Sammen med ansvarsdokumentet og budsjettet skal avtalen være det viktigste formelle samarbeidsdokument mellom fylkesrådmannen og den enkelte virksomhetsleder.

Lederavtalen inneholder også spesifikke momenter for den enkelte virksomhet, og hensikten med lederavtalen skal være å

- gi tydelige resultatkrav innenfor prioriterte områder
- gi, sammen med ansvarsdokumentet, et helhetlig bilde av de viktigste mål og rammer for driften av den enkelte virksomhet og fylkeskommunen som helhet
- være et viktig diskusjonsgrunnlag i styringsdialogen
- være utgangspunkt for vurdering av måloppnåelse og videre prioriteringer
- være grunnlagsdokument i forbindelse med oppfølgingsmøte i virksomhetene
- være utgangspunkt for den enkelte virksomhets interne handlings- eller virksomhetsplan

Lederavtalene er et årlig dokument som i dag utformes av analyseenheten i sentraladministrasjonen. Analyseenheten er som nevnt underlagt økonomiseksjonen, og økonomiseksjonen er en del av administrasjonsavdelingen. Lederavtalen skal underskrives av virksomhetsleder og av fylkesrådmannen og returneres til økonomiavdelingen. I dagens versjon består lederavtalen av følgende deler:

- Formål og omfang

- Mål for virksomheten – herunder mål satt av fylkesrådmannen og virksomhetsleder etter virksomhetsbesøk og virksomhetens egne mål og prioriterte områder
- Spesifikke rammer for virksomheten – herunder vedtatt opplæringstilbud for det enkelte år, andre rammer (hvor det for eksempel nevnes spesifikt prosjekter og ansvarsområder som spesifikt gjelder den enkelte videregående skole), samt budsjett for kalenderåret
- Rammer for justering/reforhandling av avtalen

Punktene over er hentet ordrett fra lederavtalene for 2008 (AFK, 2008c, s. 1). Avtalens siste punkt omhandler rammer for justering og reforhandling av avtalen. I denne delen fremgår følgende formuleringer knyttet til eventuelle endringer:

*”Endringer i forutsetninger som er lagt til grunn for virksomhets- og lederavtalen, vil kunne medføre justeringer. Dette kan gjelde forhold knyttet til politiske vedtak, eller administrative beslutninger av fylkesrådmannen. Ved eventuell uenighet om forståelse av avtalens innhold forutsettes dette løst ved drøftinger” (AFK, 2008c).*

Som nevnt gjennomfører også fylkesrådmannen styringsdialogmøter (virksomhetsbesøk) med alle de videregående skolene omtrent hvert annet år. I disse møtene avtales det tre forpliktende oppfølgingspunkter i en egen protokoll, og protokollen fra virksomhetsbesøket blir følgelig også å betrakte som et viktig styringsdokument. Implisitt i dette ligger det en erkjennelse om at styringsdialogmøtet i seg selv er et viktig element i styringssystemet. På dette grunnlaget kan vi si at skolen også er med å legge premisser for innholdet i lederavtalen. Dagens lederavtaler har vært under utvikling siden 2002. En av de første versjonene av dette dokumentet ble betegnet som lederkontrakt, og flere rektorer husker ennå en formulering som sa noe om at det ved eventuelle avvik fra kontrakt ”*skulle innledes forhandlinger om overgang til andre oppgaver eller avvikling av kontrakt*”. Ved opprettelsen av analyseenheten sier fylkesrådmannen at de nå er i ferd med å utvikle tredje generasjons lederavtale.

Et annet element i styringssystemet er fylkesrådmannens leder/ styringsdialog med virksomhetsleder og medarbeidersamtaler. Om leder/ styringsdialogen sier fylkesrådmannen følgende i ansvarsdokumentet:

*”Fylkesrådmannen skal følge opp leder gjennom året, bl.a. gjennom å gi konstruktiv og presis tilbakemelding om oppgaveutførelse og om forhold som bør endres, for å oppnå de avtalte resultater. Virksomheten skal selv analysere egne resultater og gi en samlet vurdering på grad av måloppnåelse. Resultatene benyttes til å vurdere utviklingen av virksomheten, leders bidrag til utviklingen, behov for støttefunksjoner samt igangsetting av tiltak ved avvik i forhold til resultatkravene” (AFK, 2008a, s. 25).*

I tillegg til disse samtalene skal fylkesrådmannen gjennomføre regelmessige medarbeidersamtaler, hvor utgangspunktet for samtalen er virksomhetsleders arbeid med å nå resultatkravene i lederavtalen og virksomhetsleders oppfatning av arbeidssituasjonen (AFK, 2008a, s. 26).

Ytterligere et dokument som nevnes i lederavtalene er virksomhetsplanen, jf. formuleringen om at *”lederavtalen skal være utgangspunktet for virksomhetens interne handlings- eller virksomhetsplan”*. Virksomhets- eller handlingsplanen er et dokument som skal utarbeides av skolene. Dokumentet har lange tradisjoner i norsk skole, og kravet om utarbeidelse er ikke spesielt for skolene i Akershus. Det som er spesielt for Akershus, er at virksomhetsplanen skal ta inn de resultatkrav som skolene i henhold til ansvarsdokumentet er forpliktet til å følge opp. Dermed vil også den enkelte skoles virksomhetsplan inngå som et element i de forpliktelser virksomhetsleder har overfor fylkesrådmannen. Et annet poeng i denne forbindelse er at virksomhetsplanen skal sendes inn til avdeling for opplæring og tjenester og ikke til administrasjonsavdelingen.

To andre styringsdokumenter gjenstår å nevne her. Det ene er den overordnede kvalitetsbeskrivelse for fylkeskommunen og det andre er kvalitetsbeskrivelsen for skolene. Begge disse dokumentene er inndelt i hovedområder med tilhørende kvalitetsområder, og innenfor hvert kvalitetsområde er det utformet kvalitetsmål. Disse kvalitetsmålene er formulert som påstander, og disse påstandene skal være konkrete og målbare. I styringsdokumentene fremheves det at virksomhetsleder har et særlig ansvar for å bruke kvalitetsbeskrivelsen som grunnlag for en lærende organisasjon, og den enkelte medarbeider er forpliktet til å etterstrebe kvalitetsmålene i beskrivelsene (AFK, 2008a, s. 6). Hovedområdene i den overordnede kvalitetsbeskrivelsen er samfunnsutvikling, tjenester,

organisasjon og ledelse samt styring og tilrettelegging. For skolene gir følgende figur en oversikt over hovedområder og kvalitetsområder.



Figur 3: Kvalitetsbeskrivelse for de videregående skolene i Akershus (AFK 2008a, s.25)

## 2.4 Oppsummering - styringssystemet i Akershus

Akershus fylkeskommune har valgt en modell hvor rektorer er organisert i en tonivåstruktur direkte underordnet fylkesrådmannen og tre fylkesdirektører. Samtidig mottar rektorene styringssignaler fra, og rapporterer til, både administrasjonsavdelingen (ADM) og avdeling for opplæring og tjenester (AOT) i sentraladministrasjonen. Dokumentene sier lite om ansvars- og arbeidsfordeling mellom de ulike avdelinger, seksjoner og team, og vi har sett at saker om pedagogisk kvalitet kommuniseres med ulike avdelinger i sentraladministrasjonen. I tillegg skal rektorene forholde seg til nasjonale styringssignaler og til nasjonale tilsynsordninger med mer.

Fylkesrådmannen har videre utviklet et styringssystem hvor han forutsetter at rektorene forholder seg til en økonomiplan og et ansvarsdokument, at de underskriver en lederavtale, at de sender inn en virksomhetsplan og at de imøtekommer nasjonale føringer og tilsyn. I det

neste kapitlet vil vi redegjøre for det teoretiske grunnlaget for dette styringssystemet. Senere i oppgaven skal vi si noe om hvordan rektorer forholder seg til dette styringssystemet. Her konstaterer vi at styringssystemet består av mange og sammensatte dokumenter.



### 3. Teori – styring av utdanning

Styring og ledelse kan forstås som et begrepspar som omhandler ulike aktiviteter for å kanalisere ansattes atferd og andre organisatoriske ressurser slik at best mulig resultater oppnås (Røvik, 2007). Røvik siterer Byrkjeflot når han sier at ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjon mellom den enkelte leder og ansatte, mens styring handler om en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner (ibid. 2007). Hensikten er å få ”best mulig kvalitet” for en gitt ressursinnsats.

I kapittel 2 har vi gitt en oversikt over hva rektorer i Akershus må forholde seg til i arbeidet med å oppnå best mulig resultater. Et element i fremstillingen handlet om arbeidsdelingen mellom stat og kommune i styring av skolen. Et annet sentralt element handlet om at fylkeskommunen som skoleeier på den ene siden styrer skolene gjennom sentrale dokumenter som ansvarsdokument og lederavtale, samtidig som de også har etablert felles møtearenaer i form av styringsdialogmøter, ledermøter og medarbeidersamtaler. Til grunn for dette styringsregimet ligger det ulike teoretiske betraktninger som kan relateres både til styring og ledelse, og disse betraktningene må vi være oppmerksomme på når vi skal studere hvordan rektorer betrakter lederavtalen som verktøy for kvalitetsutvikling. I dette kapittelet skal vi først plassere styringssystemet i Akershus (slik det er beskrevet i kapittel 2) inn i forskningsfeltet om styring av utdanning. Deretter vil vi drøfte teori som vi anser som særlig relevant for å belyse problemstillingen vår. Avslutningsvis beskriver vi noe av den senere tids teoriutvikling på området.

#### 3.1 Styringsdiskurser og New Public Management

Gustav Karlsen gir i boken Utdanning, styring og marked (Karlsen, 2002) en kort oversikt over styringsdiskurser. Selve begrepet styringsdiskurs beskriver han som ”*de forestillinger, drøftinger synsmåter og tankesett som er knyttet til styring av utdanningsområdet*” (Karlsen, 2002, s. 89). Vi skal nå gi en kort beskrivelse av noen sentrale diskurser. Hensikten er å legge et grunnlag for å vurdere rektorenes utsagn senere i oppgaven.

Byråkratistyring er en styringsform som er preget av direkte anvisninger, ofte detaljerte og omfattende, og instruksjoner fra det overordnede nivået til det underordnede. Anvisningene representerer en fortolkning av lovverk og politiske intensjoner, og styringsmidler med vekt på regulering er en del av byråkratistyring (Karlsen, 2002, s.90). Profesjonsstyring innebærer en stor grad av institusjonell og individuell autonomi, og faglig kyndighet og innsikt er sentralt for styringsdiskursen. Karlsen omtaler brukerstyring som styring med økt vekt på demokrati og medinnflytelse fra de brukere som virksomheten er etablert for. Målstyring, eller mål- og vurderingsstyring, viser til at målstyring er det overordnede styringsprinsippet, hvor de sentrale myndighetene formulerer overordnede mål som skal formidles nedover i systemet og følges opp med resultatvurdering og tilbakemelding (Karlsen, 2002, s.96). Markeds- og resultatstyring innebærer at det er markedskreftene som styrer, og styringsmessig vil staten få en funksjon som tilrettelegger i henhold til markedet (Karlsen, 2002, s.94). Karlsen omtaler målstyringstenkingen som ensidig instrumentell når det gjelder dens oppfatning av styring som planlegging, effektivisering og kontroll (2002, s.27). I den instrumentelle målstyringen er lederen (her fylkesrådmannen) ansvarlig for resultatene, og han skal kommunisere målene nedover i egen organisasjon og sørge for størst mulig oppslutning og konsensus. Styringssystemets suksess er knyttet til resultatoppnåelse og til den kvalitet som var forutsatt (Karlsen, 2002, s.27).

Petter Aasen (Aasen, 2006) viser til at skolen stilles overfor nye utfordringer gjennom et samfunn som er stadig mer kunnskapsdrevet. Krav om et tydelig og kraftfullt lederskap som har et bevisst forhold til skolens kunnskapsmål og den ansvarsplikt som den enkelte skole har er blitt tydeligere gjennom innføringen av Kunnskapsløftet (Aasen, 2006, s. 21). Samtidig er klare nasjonale mål, lokal handlefrihet og ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole er viktige momenter i styringen av utdanningssystemet med innføringen av reformen. I tillegg er det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som er innført gjennom Kunnskapsløftet også et viktig redskap for både lokal ledelse av skolen og nasjonal styring av den (Aasen, 2006, s. 21).

En styringsfilosofi som omtales som New Public Management (NPM) reflekteres gjennom de nye visjonene for sentrale offentlige forvaltningsmyndigheter. Petter Aasen peker på at NPM-styringssystemet kjennetegnes av desentralisering av oppgaver gjennom lokal og institusjonell selvstendighet, og det fokuseres på rammestyring, målstyring, resultatvurdering og evaluering i stedet for regelstyring og detaljstyring. Fra en situasjon der

offentlig sektor har vært preget av styring fra sentrale myndigheter gjennom øremerkede bevilgninger, regler og direktiver, har styringsstrategien endret seg til å kjennetegnes av valgfrihet, brukerstyring og desentralisert beslutningsmyndighet. Sentrale myndigheter vil i et slikt system ha som hovedoppgave å stimulere til utnytting av det lokale handlingsrommet og utvikle visjoner, målsettinger og samfunnsmandat for skolen samtidig som et omfattende evalueringsregime skal bidra til å kontrollere om målene som settes blir nådd (Aasen, 2006, s. 31).

Knut Roald sier i boken *Utdanningsledelse* (Roald, 2006) at daværende Utdannings og forskningsdepartementet i rapporten *Skolen vet best* (UFD, 2003) indikerer at NPM kan ha vært en inspirasjonskilde for det systemskifte det legges opp til i norsk skole. Roald stiller her spørsmål om NPM kan ses som en reaksjon på de svake sidene ved tradisjonell regelstyrt offentlig styring (Roald, 2006, s. 162). I styringssystemet i Akershus finner vi elementer fra flere av disse tankesettene, og utviklingen har gått fra tradisjonell regelstyrt offentlig styring og til et mer bruker-, markeds- og resultatorientert styringsregime. Samtidig understreker Roald at dersom om målsettingen er at skolen skal utvikle seg til lærende organisasjoner, så må det legges til rette for organisasjonslæring, og styringsmekanismene i skoleverket må understøtte dette arbeidet (Roald, 2006, s. 163). Dette representerer noen nye retninger innenfor styringstenkningen som vi kommer vi tilbake til mot slutten av kapittelet.

### 3.2 Rektor på kontrakt – Prinsipal –Agent-teori

Spissformuleringen ”Rektor på kontrakt” skal karakterisere et aspekt ved bruken av lederavtale som styringsverktøy eller styringsmiddel, nemlig det forhold at rektor en gang i året skal underskrive et dokument som sier noe om hva han som rektor skal arbeide med / oppnå det kommende året, og som samtidig omtaler hva som skal skje hvis avtalen ikke overholdes (avvikshåndtering). Forutsatt at avtalen eller kontrakten gir rektor et visst handlingsrom til å avgjøre hvordan han vil gå frem for å nå målene, og dersom resultatene til en viss grad er avhengige av forhold utenfor rektors kontroll, velger vi å benytte såkalt Prinsipal-Agent-teori (PA-teori) for å belyse dette kontraktsforholdet mellom skoleeier og rektor. PA-teorien omtales som en av tre teorier som til sammen utgjør det teoretiske grunnlaget for NPM (Busch, 2001, s. 78 og Dahl, 2001, s. 216). De andre er transaksjonskostnadsteori og Public Choice-teori, som omtales kort mot slutten av kapittelet.

### 3.2.1 Beskrivelse av Prinsipal– Agent–teori

Prinsipal Agent teori (PA-teori) beskriver en situasjon hvor en prinsipal delegerer ansvaret for utførelsen av en oppgave til en agent, og hvor prinsipalen er avhengig av at agenten utfører oppdraget på en tilfredsstillende måte. Den som handler, betegnes for agent, og den som agenten handler på vegne av, betegnes prinsipal. For vårt formål må vi betegne fylkesrådmannen som prinsipal, mens rektor må betegnes som agent. I teorien er det et sentralt poeng at informasjonsproblemer og interesseforskjeller kan gjøre det vanskelig å vurdere om oppdraget utføres på en tilfredsstillende måte. Delegering av avgjørelsesmyndighet som svar på styringsutfordringer kan med andre ord etter denne teorien medføre nye og endrede styringsutfordringer. Det at prinsipalen på denne måten desentraliserer beslutningsproblemet til agenten omtales som et desentraliseringsproblem (Sandmo & Hagen, 1992, s.10).

Desentraliseringsproblemet knyttes i teorien til utfordringer knyttet til incitament. Hagen (Hagen, 1992, s. 43) fremhever at incitamentsproblemet i offentlig sektor knytter seg til to forhold. Det ene er at de som skal fatte beslutninger, gjør dette på vegne av andre, det vil si på vegne av fellesskapet eller brukerne. Dette innebærer at det ofte er slik at den som fatter beslutninger ikke bærer alle konsekvenser av sine valg. Det andre er at de styrende myndigheter har mangelfull informasjon og innsyn i det arbeidet som aktører i offentlig sektor gjør for å fremme fellesskapets interesser, noe som også innebærer at den som fatter beslutninger har mer informasjon om relevante forhold for tjenesteutøvelsen enn de styrende myndigheter (ibid. s.43). For eksempel kan det være slik at behovet for brukertilpasning av offentlige tjenester forutsetter at saksbehandleren får delegert fullmakt til å utøve skjønn, og denne skjønnsutøvelsen vil i mange tilfeller være omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om klagerett for brukeren. Muligheten for skjønnsutøvelse kan bli brukt som et argument mot desentralisering, mens Sandmo og Hagen henviser til forskning og sier at *”offentlig sektor bare i begrenset grad kan nå sine mål gjennom direkte påbud”* (Sandmo & Hagen, 1992, s. 9).

Desentraliseringsproblemet slik det er presentert over, har en informasjons- og incitamentsstruktur som er nokså generell (Hagen, 1992, s. 49). Hovedelementene i teorien er her at

- prinsipalen kan ikke observere agentens handlinger, det vil si at agentens innsats og valg er skjult for prinsipalen. Dette omtales med begreper som skjult informasjon (“hidden information”) og skjulte handlinger (“hidden action”)
- resultatet avhenger ikke bare av agentens handlinger, men også av tilfeldige faktorer utenfor agentens kontroll
- incitamentssystemet er slik utformet at agenten ikke bærer de fulle konsekvenser av sin (evt. hasardiøse) atferd, dvs. at agenten i noen grad er forsikret mot ugunstige utfall

Hagen følger opp desentraliseringsproblemet med å beskrive konsekvensene av desentralisering som et dilemma for kontraktsutformingen (ibid. 1992, s. 53). Dilemmaet består i at en kontrakt som ikke ansvarliggjør agenten for resultatene som oppnås (det vil si at kontrakten tar hensyn til at gode og dårlige resultater kan skyldes forhold utenfor agentens kontroll), heller ikke vil gi agenten spesielle incentiver til å anstrenge seg for å oppnå gode resultater. Motsatt vil en kontrakt som ansvarliggjør agenten for ethvert resultat, kunne innebære at agenter som anstrenger seg likevel kan bli møtt med negativ respons, mens agenter som “sluntrer unna”, kan oppleve å bli møtt med positiv respons dersom forhold utenfor agentens kontroll påvirker resultatene. Dilemmaet for kontraktsutformingen oppstår som følge av at man ved kontraktsutformingen må avveie behovet for at agenten får en forsikring mot risiko opp mot behovet for at agenten får incitamenter til velge optimale handlinger. Hovedpoenget her er at en god forsikring, i den forstand at ugunstige resultater får små konsekvenser for agenten, gir agenten svake incentiver for å anstrenge seg for å velge optimale handlinger.

Noen eksempler kan illustrere teorien og dilemmaet. I PA-teorien benyttes gjerne eksempler fra forretningslivet. Hagen nevner for eksempel et aksjeselskap hvor styret (prinsipal) ansetter en daglig leder (agent). Ulike mål for selskapet kan dreie seg om årlig omsetning, langsiktig vekst, maksimering av utbytte, maksimering av aksjekurs, trygge arbeidsplasser osv. I denne situasjonen kan styret og daglig leder ha ulike preferanser med hensyn til hva det er ønskelig å satse på, og det er mulig at styret ikke har fullt innsyn i hva daglig leder foretar seg. Styret vil som følge av dette søke å ivareta sine interesser gjennom utformingen av kontrakten med daglig leder. Et annet eksempel som nevnes er forsikringsselskapet (prinsipal) som i kontrakten med forsikringstageren (agenten) inkluderer krav om

innbetaling av en egenandel ved skade for å oppmuntre forsikringstageren til å opptre skadeforebyggende. Et tredje eksempel som hyppig nevnes, er jordeieren (prinsipal) som leier ut en gård til en forpakter (agent). Med en kontrakt som gir forpakteren en fast lønn for å dyrke jorda er det ikke sikkert at overskuddet fra gårdsdriften maksimeres (Hagen, 1992).

La oss nå inkludere hovedelementene i teorien i et tenkt skoleeksempel. Som nevnt over mottar rektor styringssignaler både fra nasjonale og fylkeskommunale myndigheter. I tillegg vil kanskje lokale behov spille en rolle, og elever og foresatte kan også ha sine forventninger til skolen. Signalene kan for eksempel dreie seg om å få flere elever til å fullføre videregående opplæring, å få mer elevmedvirkning og mer elevaktiviserende metodikk inn i skolen, å sørge for mest mulig læring og bedre resultater på nasjonale og internasjonale tester og å stimulere elevers sosiale kompetanse og demokratiforståelse. Skoleeier anser kanskje to av disse forventningene som så viktige og sentrale at de inkluderer dem i lederavtalen, samtidig som rektoren også er opptatt av å imøtekomme et par av de andre styringssignalene. Dette illustrerer poenget med at prinsipal og agent kan ha ulike preferanser.

Det neste spørsmålet er om lederavtalen og prinsipalens oppfølging av denne er tilstrekkelig til å sikre at rektor ivaretar skoleeiers interesser. Dette er et spørsmål om årsakssammenhenger og om informasjonstilgang. Dersom årsakssammenhengene er klare i den forstand at et gitt tiltak fører til et gitt resultat, så er det ikke nødvendig å desentralisere beslutningsproblemet til rektor. Da instrueres han til å iverksette aktuelle tiltak.

Desentralisering er imidlertid aktuelt dersom årsakssammenhengene ikke er klare, slik at rektorens profesjonelle skjønn får betydning for hvilke tiltak som iverksettes. Dersom vi i tillegg forutsetter at en del informasjon om skolelokale forhold er vanskelig tilgjengelig for skoleeier, har vi beskrevet en situasjon som omfatter informasjonsproblemer. Forskjeller i elevforutsetninger, i familiære forhold, i oppvekstmiljøet osv. kan bidra til at to rektorer som engasjerer seg like helhjertet om resultatoppnåelse, kan oppnå høyst forskjellige resultater, og dette medfører en fare for at eier vurderer rektorenes engasjement ulikt. Tilsvarende kan to rektorer som jobber under tilnærmet identiske skolelokale forhold, oppleve å oppnå svært ulike resultater, uten at eier er i stand til å fastslå om dette skyldes ulikheter i rektorenes engasjement for oppgaven eller andre ukontrollerbare forhold.

### 3.2.2 PA-teoriens relevans for arbeid med kvalitetsutvikling

Når vi gjennomfører en analyse med utgangspunkt i PA-teorien, er det viktig å være oppmerksomme på hva rektorene sier at de prioriterer i sitt lokale kvalitetsutviklingsarbeid, samtidig som vi finner ut noe om forankringen av dette kvalitetsutviklingsarbeidet. Videre må vi finne ut hvordan kvalitetsforventningene er formulert, og vi må innhente rektorenes synspunkter på hvordan fylkesrådmannen følger opp arbeidet med og resultatene på de ulike avtalefestede kvalitetsområdene. Den delen av arbeidet som omhandler kontraktsoppfølging omtales teoretisk senere i kapittelet. PA-teoriens relevans kan imidlertid testes ut ved at vi formulerer noen arbeidshypoteser:

- Rektor har handlingsrom til å prioritere kvalitetsutviklingsområder.
- Fylkesrådmannen kan vanskelig vite alt om hvordan en rektor arbeider for å oppnå resultater eller kvalitetskrav.
- Resultater kan forklares med innsats og bortforklares med elevgrunnlag, inntaksordning og så videre.
- Resultater får små eller ingen konsekvenser for rektoren/skolen.

For vårt formål kan det være av interesse å undersøke i hvilken grad rektorer vektlegger lokale forhold som for eksempel konkurransesituasjonen, det lokale arbeidsmarkedet, skolens fysiske og psykososiale miljø, elevgruppen osv. i sin tenkning om skoleutvikling. Vi er også interessert i å høre i hvilken grad nasjonale føringer og nasjonale utviklingsprosjekter preger rektorenes prioriteringer. Når det gjelder incentivproblematikken i teorien, er det av interesse å spørre om rektorene opplever at arbeidsbetingelsene deres påvirkes av jobben de gjør, om de for eksempel ved å anstrenge seg oppnår noen fordeler personlig eller om skolen blir begünstiget på andre måter. Tilsvarende vil vi ønske å undersøke om det er forbundet noen negative konsekvenser med for eksempel å prioritere annerledes enn hva fylkesrådmannen forventer. Til slutt er vi opptatt av å få et innblikk i hvordan rektorene vurderer skoleeiers føringer for kvalitetsutvikling, og satt litt på spissen kan vi si at vi ønsker å undersøke om rektorene oppfatter at skoleeier opptrer støttende til eller forstyrrende i skolens utviklingsarbeid.

### 3.2.3 Kritikk av PA-teorien

Et sentralt punkt i denne teorien er at prinsipalen og agenten ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser eller preferanseprofiler. Teorien omtales som en økonomisk organisasjonsteori (Perrow, 1986, s. 219), og den formuleres gjerne under en forutsetning om at aktører med ulike preferanser forventes å opptre opportunistisk, det vil si at de forventes å maksimere egen nytte. I de enkleste versjoner av teorien illustreres ulike preferanseprofiler med at agenten må yte innsats for å nå resultater, og økt innsats beskrives som en “ubehagelig” faktor som virker negativt inn på agentens egen nytte. Kontrakten må derfor inneholde et element som stimulerer agenten til innsats. Isolert sett kan derfor teorien sies å representere en slags mistenkeliggjøring av aktørers motivasjon for å utvikle kvaliteten i skolen. Vi har imidlertid valgt en tilnærming som åpner for at aktører kan ha ulike preferanser mht. hva som er viktig å prioritere for å utvikle kvaliteten, og med det mener vi å fange opp interessekonflikttene uten å mistenkeliggjøre noen aktørers motiver. Støtte for dette finner vi hos Hagen og Sandmo (1992) som viser til at det at aktørene kan ha ulike preferanseprofiler er imidlertid ikke til hinder for at (begge aktører kan ha) preferanser som omfatter andre aktørers velferd. (Hagen & Sandmo, 1992, s. 9). Hvorvidt det eksisterer interessekonflikter av betydning for kvalitetsutviklingsarbeidet, er i neste omgang noe vi må undersøke empirisk.

Et annet sentralt punkt i denne teorien er at det eksisterer informasjonsproblemer som innebærer at agenten er bedre informert enn prinsipalen. I teorien åpner dette for at informasjonsfordelen kan utnyttes strategisk for å oppnå fordeler. Spørsmålet er hvor relevant muligheten for strategisk atferd eller opportunistisk atferd er for skole. Hvis vi tar utgangspunkt i transaksjonskostnadsteori, så hevdes det at dersom det er store transaksjonskostnader forbundet med å utforme og håndheve kontrakter mellom uavhengige aktører, så vil det etableres et foretak som integrerer kontraktspartene og ivaretar begge parter felles interesser (Busch, 2001, s. 85). Dette innebærer at en offentlig virksomhet bør produsere tjenester selv dersom transaksjonskostnadene er høye, og det er dette som utgjør modellen for videregående opplæring i Akershus – fylkeskommunen eier 99 % av utdanningskapasiteten innenfor videregående opplæring i Akershus og driver alle skolene med egne ansatte. Problemer med strategisk atferd er kanskje ikke like fremtredende i denne typen relasjoner, men dette kan vi også undersøke empirisk. Transaksjonskostnadsteorien sier at fylkesrådmannen vil knytte nærmere og tettere bånd med rektorene jo høyere



transaksjonskostnadene er, det vil si jo vanskeligere det er å føre kontroll med hva som ligger til grunn for resultatene.

Et tredje punkt som står sentralt i Prinsipal-Agent-teorien er forutsetningen om at oppgaveutførelsen delegeres fra ansvarlig eier (prinsipalen) til utførende rektor (agenten). Denne typen desentralisering blir av og til kritisert med begrunnelsen at eier ved å delegere avgjørelsesmyndighet til underordnede organer mister kontroll og at dette representerer et demokratisk problem. Vi har tidligere vist til Sandmo og Hagen som sier at offentlig sektor bare i begrenset grad kan nå sine mål gjennom direkte påbud (Sandmo & Hagen, 1992, s. 9).

Kritikken mot delegering blir også referert og imøtegått av Rune Sørensen i artikkelen *”Et folkestyre i fremgang – demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter”* (Sørensen, 2005). Utgangspunktet for kritikken finner han bl.a. i Maktutredningen, hvor påstander om *”forvitring av den parlamentariske styringskjeden”* og *”nedbrytning av den hierarkiske kommandokjeden”* fremheves som forklaring på svekket velgerkontroll og som en trussel mot borgernes demokratiske rettigheter. Sørensen argumenterer imidlertid for at delegasjon av avgjørelsesmyndighet slik vi ser mange eksempler på i Norge, *”ikke (er) folkevalgt abdikasjon, men sofistikert tilpasning av demokratisk kontroll til endrede forutsetninger”* (ibid. s. 269). Begrunnelsene er bl.a. at delegasjon av den typen vi her snakker om, kan være et svar på holdningsendringer i samfunnet som for eksempel innebærer ønsker om mer effektivisering og brukerkontroll og mindre regelstyring, kø og rasjonering. Sørensen refererer til dette som en kritikk av det vi kan kalle *”ovenifrastyring”* med røtter i en sentralstyrt planøkonomisk modell, og han antyder at motstanden mot dette kom klart til uttrykk i forbindelse med høyrebølgen fra begynnelsen av 1980-tallet (ibid. 2005, s. 260). Befolkningens ønsker kan altså ligge til grunn for et skifte av forvaltningsregime fra ovenifrastyring til et mer desentralisert og brukertilpasset regime (og det finnes mange eksempler på argumenter i samme bane – skolen vet best, friskoler, fritt skolevalg, elev-/brukerundersøkelser osv.).

Sørensen (2005) gjengir flere argumenter for desentralisering. Et aspekt som følger av holdningsendringene, er at lovgivningen nå også fastsetter et mangfold av individuelle rettigheter som vanskelig kan imøtekommes ved å detaljstyre en agent. Et annet argument knyttes til kompleksiteten i samfunnsutviklingen, hvilket antas å umuliggjøre et ekspertstyre. Dette synet fremfører også Jarlov og Melander (Jarlov & Melander, 2001, s. 67). Et tredje

argument knyttes til folkestyrets troverdighet. Begrunnelsen kan her relateres til habilitetsproblematikk forbundet med at en situasjon hvor samme myndighetsorgan både bestemmer og utfører et oppdrag (bukken og havresekken). På bakgrunn av disse argumentene kan det vurderes om delegasjon og desentralisering er en trussel mot skoleeierstyring, men for vårt formål kan behovet for å imøtekomme mangfoldet av individuelle rettigheter stå som et relevant argument for desentralisering i utdanningssektoren.

### **3.2.4 Oppsummering – Prinsipal-Agent-teori**

PA-teorien belyser en situasjon hvor det kan forekomme ulike målstruktur eller ulike preferanser mellom bestillende og utførende aktører i et kontraktsforhold. Teorien belyser også muligheten for at det kan forekomme informasjonsproblemer mellom aktørene. Teorien sier noe om betydningen disse forholdene har for kontraktsutformingen og resultatoppnåelsen. I teorien er det forutsatt at informasjonsproblemene består av at bestilleren kan ha mangelfull informasjon om utførerens handlinger ("hidden action"), og at bestilleren kan ha mangelfull informasjon om andre og mer tilfeldige forhold av betydning for resultatene ("hidden information"). Med dette fanger den også opp public-choice-teori som fokuserer på betydningen av interessemotsetninger og opportunistisk atferd (Busch, 2001, s. 83) og transaksjonskostnadsteorien vi har omtalt over (ibid. s. 85).

Vi skal i det følgende bruke teorien som utgangspunkt for å studere preferanseforskjeller mellom aktørene og ulike aspekter ved kontraktsoppfølgingen, det vil si se hva som skjer hvis resultater avviker positivt eller negativt i forhold til avtalen. I neste del vil vi trekke inn noen andre aspekter ved kontraktstyring som kan være av betydning for analysen.

## **3.3 Rektor på kontrakt – kontraktstyring**

Kontraktstyring er etter hvert blitt et eget fagfelt, og et søk på begrepet kontraktstyring på Google.no gir anslagsvis 33500 treff (september 2008). Litteraturen om kontraktstyring inneholder en rekke betraktninger fra ulike teorier, og kontraktstyring kan vanskelig betegnes som en egen kontraktsteori (Povlsen, Henriksen & De Laine, 2005, s. 4).

Kontraktstyring tar som utgangspunkt at delegasjon av avgjørelsesmyndighet til underordnet

organ kanskje både er ønskelig og nødvendig (Sørensen, 2005, s. 260), og kontraktstyring omtales som en motsetning til tidligere tiders byråkratiske organisering og tradisjonelle regelstyring (Greve & Ejersbo, 2001, s. 185). Som følge av delegeringen er det behov for å studere mekanismene som regulerer forholdet mellom aktørene. Sentralt i dette står kontraktsutformingen og kontraktsoppfølgingen, og vi har sett at dette kan få betydning for kvaliteten på utdanningstjenestene. Et relevant begrep i denne forbindelse er tillit, og om dette skriver Lane: "*Command is not contracting, nor is blind trust*" (Lane, 2000, s. 199). Dette kan vi ta som et uttrykk for at delegering uten handlingsrom er en form for kommandostyring som ikke har noe med kontraktstyring å gjøre, og at delegering uten noen form for oppfølging (blind tillit) heller ikke har noe med kontraktstyring å gjøre.

Greve og Ejersbo omtaler ekstern og intern kontraktstyring. Ekstern kontraktstyring berører først og fremst situasjoner hvor tjenesteutførelse kjøpes av en økonomisk selvstendig aktør, det vil si av en ekstern aktør, og kontrakten som inngås, er juridisk forpliktende for partene. Intern kontraktstyring, som vi er opptatt av her, er en avtale mellom to parter hvor det er spesifisert hvilke ressurser som er tilgjengelig for oppgaven og målene for løsning av oppgaven er fastsatt. Den interne kontrakten er ikke juridisk forpliktende (Greve & Ejersbo, 2001, s.186), og den omtales som følge av dette ofte som "avtale" (Povlsen m.fl., 2005, s. 5).

KS viser i sitt hefte "Intern kontraktsstyring – redskap for ny styringsdialog" (KS, 2002) til at intern kontraktstyring gjerne innebærer at det vedtas målsettinger for tjenesteområdet, at det etableres et system for dialog mellom eier, utfører og bruker, at det bestemmes hvordan rapportering og tilbakemelding skal foregå, og at det formuleres presise forventninger til de tjenestene som skal leveres (ibid. s.12). Siden den interne kontrakten ikke er juridisk forpliktende, omtales den gjerne som avtale, og den interne kontrakten blir i praksis også brukt som en "gentlemen's agreement" eller et håndslag mellom to parter som har felles interesse av å gå sammen om å skape gode tjenester (ibid. s.18). Greve og Ejersbo presiserer at selv om den interne kontrakten mellom administrative enheter ikke er juridisk bindende, så vil den individuelle ansettelseskontrakten vil være arbeidsrettslig bindende (Greve & Ejersbo, 2001, s. 190). For vårt formål vil det være av interesse å se lederavtalen sammen med åremålskontrakten som mange rektorer i Akershus nå arbeider under.

Ytterligere et aspekt som nevnes er at gode tjenester bør være et felles anliggende som alle i utførerenheten står sammen om, og dette innebærer at den interne kontrakten ikke bare er

lederens ansvar (KS, 2002, s. 18). For Greve og Ejersbo er det også et poeng at kontraktstyring i sin natur nærmest forutsetter en organisatorisk inndeling etter en bestiller-/utførermodell. Som ulemper ved dette fremhever de en kanskje uhensiktsmessig fragmentering av organisasjonen og mulige transaksjonskostnader forbundet med å utarbeide bestillingsdokumentene og kontraktsadministrasjonen (Greve & Ejersbo, 2001, s. 195). Et siste aspekt som fremheves er at ved kontraktstyring er tjenesteutførelsen i ganske stor grad ”låst fast” ved kontraktsinngåelsen og ikke justerbar uten vesentlige kontraktsomkostninger i løpet av perioden. Dette innebærer at eiere og/eller politikere kan få et svakt eierforhold til målene for tjenesteproduksjonen (Greve & Ejersbo, 2001, s. 196).

Videre kan det være hensiktsmessig å skjelne mellom to tilnærminger til kontraktsutformingen, henholdsvis en hard og en myk versjon. Den harde versjonen går under betegnelsen ”governance by contract”, mens den myke betegnes som ”governance by contact” (KS, 2002, s. 55 henviser her til Carsten Greve). Hovedforskjellene presenteres i en tabell i KS’ hefte om intern kontraktstyring.

	<b>HARD VERSJON</b> <b>GOVERNANCE BY CONTRACT</b>	<b>MYK VERSJON</b> <b>GOVERNANCE BY CONTACT</b>
<b>Kontraktsutforming</b>	Detaljert	Målformulering og vilkår for leveranse
<b>Hensikt</b>	Oppnå spesifiserte resultater	Verktøy for dialog
<b>Kriterier for valg av leverandør</b>	Velge det beste og billigste tilbudet på bakgrunn av konkurranse	Velge den beste leverandør sett ut fra et ønsket langvarig samarbeidsperspektiv
<b>Ansvar</b>	Ansvar for å oppnå avtalte resultater. Ikke forhandlingsbart når prosessen har startet	Ansvar for å oppnå målsettinger. Muligheter for forhandling underveis i prosessen
<b>Nøkkelpersonell i utforming av kontrakten</b>	Juridisk kompetanse	Administrativ kompetanse
<b>Grad av tillit</b>	Liten	Stor
<b>Fremtidig produktutvikling</b>	Tilhører selskapet som vinner anbudet	Deles mellom selskapet og den offentlige forvaltning og er tilgjengelig for felles utnyttelse
<b>Politisk rolle</b>	Kontrakten løftes ut av politisk styring i det øyeblikket den er skrevet	Kontrakten er en integrert del av politikken

Tabell 2: To tilnærminger til kontraktstyring – en hard og en myk versjon (etter Greve, 1999 i KS, 2002)

KS henviser i sitt hefte til et dansk eksempel hvor styringsoppmerksomheten har dreid fra harde og over mot myke kontrakter. Begrunnelsen er at et for enøyd fokus på resultatmål innebærer en risiko for at virksomheten mister blikket for den effekt som de offentlige oppgavene skal ha for samfunnet. Det fremheves at det er et behov for å rette oppmerksomheten mer mot å måle effekt (outcome) enn å måle aktivitet (output) (KS, 2002, s. 55). Begrunnelsen for dette finner vi ved å studere svakheter ved den tradisjonelle kontraktsutforming, og hovedelementene i dette gjengis i OECD-rapporten "Performance Contracting" (Statskonsult, 1999). Et av problemene knytter seg til kontraktens oppfølging ("monitoring"). På dette grunnlaget fremhever KS i heftet:

*"Intern kontraktstyring kan ta mange former og bygge på ulike verdier. Vår variant legger mer vekt på dialog og tillit – fremfor kontroll og sikring mot en mulig risiko"* (KS, 2002, s. 3).

Begrunnelsen for bruk av tillitsbaserte kontraktsformer er at det er behov for å sikre gjensidig forbedring/utvikling/læring mellom bestiller og utfører og at det er behov for å ta høyde for at en kontrakt ikke kan være fullstendig på tjenestoområder som yter komplekse og vanskelig målbare tjenester (KS, 2002, s. 56). Greve og Ejersbo argumenterer for bruk av tillitsbaserte kontraktsformer med henvisning til at det er vanskelig å utforme komplette kontrakter, det vil si kontrakter som tar høyde for alle tenkelige situasjoner og eventualiteter i fremtiden (Greve & Ejersbo, 2001, s. 187). Denne typen argumenter for bruk av tillitsbaserte kontraktsformer samsvarer med transaksjonskostnadslitteraturen som argumenterer for at kostnadene ved å utforme en juridisk bindende kontrakt kan bli så store at det er mest lønnsomt å utføre oppdraget selv. Problemet med å designe komplette kontrakter gir oss et nytt perspektiv på kontraktstyring som vi kan bruke i analysen av problemstillingen i denne oppgaven.

Når det gjelder kontraktsoppfølging, så vil vi på ny henvise til Sørensen (2005). For å begrense kontraktsproblemet introduserer han metaforene "brannvarsling" og "autopilot", og han bruker disse begrepene for å skille mellom to ulike kontraktsregimer. Brannvarsling relateres til begrepet *ex-post*-kontroll. Dette beskrives som en form for etterkontroll på grunnlag av at en kontakt har definert visse kvalitetsstandarder og hvor alarmen går dersom en etterfølgende kontroll avslører at kvalitetsstandarden ikke er innfridd. Autopilot relateres til begrepet *ex-ante*-kontroll. Dette kan beskrives som et styringsregime hvor ulike

kvalitetsforventninger diskuteres, hvorefter autopiloten stilles inn på en ønsket kurs og hvor det i ettertid føres en form for tilsyn med om organisasjonen ”følger skipsleden”.

Når det gjelder kontraktsutforming og kontraktsoppfølging, så har lederen i Hovedutvalget for utdanning i Akershus fylkeskommune nylig uttalt at lederkontraktene burde være mye klarere og strengere, for eksempel ved å angi konkrete måltall for antall klagesaker. Dette er et innspill vi kan omtale som ex-ante-kontroll. Hva rektorene mener om dagens kontraktsutforming er noe vi må undersøke. I denne undersøkelsen må vi også være åpne for at kontraktsutforming i teorien kan ha ulike effekter. For eksempel kan det være slik at en skole som arbeider systematisk og målbevisst med å redusere antall klager, kan oppleve at antallet øker som følge av at organisasjonen blir mer bevisst på rettigheter og plikter. På den andre siden kan en skole som ”skyver problemet under teppet”, oppleve at antall klager reduseres. En kontrakt som i dette tilfellet utelukkende fokuserer på resultater, vil derfor kunne påvirke skolens handlinger. Dette vil være tilfelle i de tilfeller hvor skolens handlinger er skjult for skoleeieren (skjulte handlinger). En kontrakt som baserer seg på handlinger, kan være gunstig i de tilfeller hvor handlingene kan observeres av prinsipalen.

Sørensen (2005) avslutter med noen betraktninger om at delegering tåkelegger det politiske ansvaret og at det oppstår en fare for ”blame-shifting”. En rådmann kan for eksempel fristes til å forsøke å anklage en rektor for ikke å ha fulgt opp elevenes rett til spesialundervisning, mens en rektor kanskje vil hevde at det er fylkeskommunens system for å administrere tiltakene som forårsaker problemer. Politikeren i eksempelet over er kanskje ute etter å finne en syndebukk? Uten å gå nærmere inn på dette her er det grunn til å ha denne problematikken i bakhodet når vi skal gå over til å se på avtalene.

### 3.4 Rektor på kontrakt – Nyere styringsdiskurser

St.mld. 30, (2003-2004) *Kultur for læring* (UFD, 2004a), beskrev et styringssystem som er kjennetegnet av grunnprinsipper om klare nasjonale mål, bred kunnskap om resultater, at ansvars plasseringen skal være tydelig, at det skal være stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Dette er for oss en beskrivelse av et styringssystem med likhetstrekk til NPM. Birkeland (2008) viser til at den tradisjonelle norske enhetsskolen som er basert på prinsippene om likhet og utjevning, nå er i ferd med å bli utfordret av nye

finansielle og organisatoriske styrings- og reguleringsverktøy (Birkeland, 2008, s. 36). Han sier følgende:

*”Mange kritikere ser de sentrale målene for det nye styringsregimet slik de er uttrykt i NOU 2002:10 (Førsteklasses fra første klasse), som en favorisering av privatisering og fragmenterende markedsløsninger”* (Birkeland, 2008, s. 36).

Birkeland viser videre til at kritikerne ser dette som alvorlige forsøk på å sette til side de hellige målene om en inkluderende skole for alle (Birkeland, 2008, s. 36). Signaler fra ulike parter kan tyde på at tankene om New Public Managements innvirkning på skolen som organisasjon ikke er blitt slik som Birkeland omtaler. Et eksempel er Petter Skarheim, direktør i Utdanningsdirektoratet, som på en konferanse om skoleledelse i 2004 uttalte at hans vurdering var at New Public Management er på vei ut, og den lærende organisasjon er på vei inn. Han viste i sitt foredrag til at skolelederrollen har utviklet seg fra ”den første blant likemenn” til NPM-modellen, som de siste årene er blitt mer vanlig i offentlig sektor, men hans oppfatning var nå at det var den lærende organisasjon der medarbeiderne lærer av hverandre som vil bli aktuell i tiden fremover (Utdanning.ws, 2004).

I en OECD-rapport forfattet av Mulford (Mulford, 2003) settes det søkelys på skolelederens endrede rolle og behovet for å rekruttere skoleledere og utvikle deres kompetanse i lys av dette. I denne rapporten vises det til utviklingen av styringssystemet i skolen fra Old Public Administration (OPA), via New Public Management (NPM) til Organisational Learning (OL), og det stilles spørsmål ved hvor effektivt New Public Management-regimet har vært for forbedring i skolen. OECD-rapporten viser til at for å møte nye sterkere og kryssende forventninger til skolen, så vel som å ha engasjerte lærere, så må skolene bli lærende organisasjoner som er oppmerksomme på og stadig etterstreber kvalitetsforbedringer. For å få til dette hevder Mulford at det må utvikles nye typer relasjoner mellom elever, lærere og ledere i skoler som er lærende organisasjoner. Disse relasjonene må baseres rundt et forholdsvis felles sett av karakteristika, som inkluderer et tillitsfullt og samarbeidsorientert klima, delt og målt hensikt, ta initiativ og risiko og kontinuerlig relevant profesjonell utvikling (Mulford, 2003, s. 3).

Knut Roald (2006) viser til at det i internasjonal litteratur er mange ulike måter å se på begrepene knyttet til organisasjon og læring på, men at de fleste teoretiske tilnærminger har noen fellespunkter. Disse er at læring skjer i organisasjoner når de: er åpne når det gjelder å systematisere og analysere de erfaringene de gjør, finner ut hvilken utvikling som er viktig gjennom aktivt å samhandle, og endrer organisasjonens atferd både når det gjelder praktiske organisatoriske forhold og mentale modeller (Roald, 2006, s. 150). I følge Roald må deltakerne i en lærende organisasjon være delaktige i både planleggings- og gjennomføringsfaser, og det er viktig at de har et eierforhold til analyser og utviklingsarbeid. Ikke bare ledelsen, men alle fagfolkene i organisasjonen, må være drivkraft i utviklingsprosessene (Roald, 2006, s. 150). Som vi var inne på i kapittel 3.1. så understreker teorien viktigheten av at skoleverkets styringsmekanismer støtter opp om samspillsformene som kjennetegner ulike former for organisasjonslæring. Roald viser videre til at en sterk lederrolle vektlegges i St.mld. 30, (2003-2004), *Kultur for læring*.

Når det gjelder organisasjonslæringens betydning for styring av utdanningssektoren så poengterer Engeland m.fl. (2008) at hva som menes med læring i kollektive sammenhenger, og hvordan en kan forstå skoler som organisasjoner, i liten grad er utdypet i styringsdokumentene fra nasjonalt nivå (Engeland m.fl., 2008, s. 185). De argumenterer imidlertid (med henvisning til Qvortrup) for at organisasjonslæring kan være en egnet tilnærming til styringsutfordringer i ”det hyperkomplekse samfunn” (ibid. s. 188), samtidig som de omtaler at organisasjonslæring slik det beskrives i utdanningspolitiske dokumenter fremstår som et vagt begrep og mer som et retorisk ideal enn som et faglig klargjort begrep (ibid. s. 185). Knut Roald er inne på noe av det samme når han hevder at den sterke lederrollen slik den er beskrevet i St.mld. 30 ikke er tydelig på hva som kreves når det gjelder ledelse av de dynamiske kollektive prosessene som kjennetegner organisasjonslæring (Roald, 2006, s. 163). Denne mangelen på tydelighet understreker at det kan være mangler ved teori- og begrepsutviklingen når organisasjonslæring brukes som tilnærming til styringsutfordringer i utdanningssektoren.

Et annet aspekt som vektlegges i St.mld. nr. 30 er det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Dette kvalitetsvurderingssystemet er ifølge Engeland m.fl. (2008) blitt utformet som et ansvarsstyringssystem. Staten holder både kommunene og skolene ansvarlige for elevenes trivsel og resultater gjennom undersøkelser om læringsmiljø og trivsel, eksamen og nasjonale prøver (Engeland m.fl., 2008, s. 184). Hvem som skal ha innsikt i de dataene alle



disse undersøkelsene gir, og hvilke konsekvenser som skal stilles til skoler som har gode eller dårlige resultater, er ifølge denne kilden fremdeles et diskusjonstema (ibid. s. 184). Videre skriver Engeland m. fl. at økt desentralisering og nye oppgaver for styring har bidratt til fremvekst av vurderingsstyring, og som beslutningsunderlag i et målstyrt styringssystem har vurdering fått økt betydning (ibid. s.184). Fokuset er rettet mot resultater, og tema for vurderingen kan være alle forhold på ulike nivåer. Engeland m.fl.omtaler at vurdering kan være et tema for styring innenfor utdanningssektoren. (ibid. s. 184).

I ASAP-studien (Langfeldt, Elstad & Hopman, 2008) pekes det på at vektleggingen av den nye styringslogikken skal gi mulighet til at både skoler og kommuner skal ha evne til å utvikle seg til lærende organisasjoner. Det forutsettes at kommunene selv skal kunne iverksette og gjennomføre utviklingsprosesser som endrer opplæringen i riktig retning ut fra hvilke evalueringsresultater som foreligger (Engeland m.fl. s. 198). Selv om disse forutsetningene har vært til stede, viser ASAP-studien at det et begrenset omfang av kommunale arbeidsprosesser som kan assosieres til organisasjonslæring, selvrefleksjon og kunnskapsutviklende arbeidsformer vektlegges i liten grad kommunalt både politisk og faglig. ASAP-studien viser at det fremdeles er hierarkisk orientert kontakt og rapportering som preger samarbeidet mellom lederne ved den enkelte skole og kommuneadministrasjonen. En slik low-trust-orientert samhandlingsform har i hovedsak blitt forsterket av innføringen av det nye nasjonale kvalitetssystemet (ibid., s.198). Studien viser videre til at det finnes noen forsøk på mer dialogpreget samhandling mellom ledere på de ulike nivåer, og viser og til funn hvor rektorer som er aktivt samhandlende overfor sitt eget kollegium, kan virke mer åpne for en dialogrettet samhandling med kommunenivået. Det vises også til at det i enkelte kommuner blir gjennomført rektormøter som fungerer som en arena for kunnskapsdeling og felles refleksjon, noe som oppfattes som et positivt bidrag til organisasjonslæring (ibid. s. 199).

### 3.5 Oppsummering

Teoriene som er beskrevet i dette kapittelet gir oss et grunnlag for å belyse forholdet mellom prinsipal og agent når det gjelder utforming, bruk og oppfølging av lederavtalene i Akershus fylkeskommune. Hvordan identifiseres for eksempel satsingsområdene i lederavtalen, er det prinsipalen som styrer dette på grunnlag av politisk vedtatte utviklingsmål eller har agenten

innvirkning på hva som skal stå i lederavtalen? Er det slik at lederavtalen er styrende for skolens utviklingsarbeid, og i hvilken grad styrer lederavtalen skolens muligheter for å ivareta nasjonale satsingsområder og lokale behov for kvalitetsutvikling? I hvilken grad har prinsipalen og agentene sammenfallende mål for skolens utviklingsarbeid? Hvordan beskriver agentene prinsipalens oppfølging av avtalen, og oppfatter de lederavtalen som en ”hard” eller som en ”myk” kontrakt? Hvordan blir agentene fulgt opp av prinsipalen, er det i form av kontroll, incentiver og sanksjoner eller er det i form av dialog, veiledning og støtte? Hva vet prinsipalen om hva som foregår på skolen, og er det mulig for agenten å forklare resultater med henvisning til tilfeldige faktorer utenfor agentens kontroll? Hva karakteriserer tillitsforholdet mellom aktørene, og i hvilken grad opplever rektorene at de er ansvarlige for skolens resultater? Til sist kan vi spørre i hvilken grad rektorene opplever at styringssystemet støtter opp under kunnskapsutviklende arbeidsformer som kjennetegnes ved selvrefleksjon og samhandling og som kan relateres til teorier om organisasjonslæring? I neste kapittel vil vi redegjøre for hvordan vi har tenkt å gå fram for å få belyst disse spørsmålene.

## 4. Metode

Målsettingen med vår oppgave er å undersøke hvordan lederavtaler, som er et sentralt element i styringssystemet i Akershus fylkeskommune, brukes av rektorer i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling. Problemstillingen vi ønsker å belyse er: *”Hvordan brukes lederavtaler i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling ved de videregående skolene i Akershus”*.

Vi har valgt kvalitativt design der vi bruker dokumentanalyse av tilgjengelige styringsdokumenter og intervju med utvalgte rektorer. På denne måten kunne vi benytte noe av styrken i kvalitative metoder, med både å kunne gå i dybden på enkelte områder samt å kunne kombinere flere metoder i samme oppgave. Kvalitative metoder har sin styrke i å prioritere nærhet, som sammen med fleksibilitet i datainnsamlingssituasjon kan gi forskeren mulighet til å få tilgang til kunnskap som det ellers kunne vært vanskelig å få (Kleven, 2002, s. 23).

### 4.1 Fremgangsmåte ved innsamling av data

Vi innledet denne studien med å skaffe oss oversikt over styringssystemet i Akershus fylkeskommune. Dette medførte at vi måtte samle inn og beskrive ulike styringsdokumenter. Økonomiplanen, ansvarsdokumentet, lederavtalen og virksomhetsplanen fremstår sammen med kvalitetskartet som sentrale dokumenter fra skoleeiernivået i fylkeskommunen. Videre måtte vi beskrive de ulike møtearenaene som fylkesrådmannen benytter seg av for oppfølging av hver enkelt virksomhet. Her fant vi at styringsdialogmøtet (også omtalt som virksomhetsbesøket) sammen med medarbeidersamtale med rektor og diverse ledermøter ble beskrevet som de mest sentrale møtearenaene. Datamaterialet fra denne fasen er beskrevet i kapittel 2, mens analysen er gjengitt i kapittel 5.

Vi er opptatt av å analysere hvordan rektorer oppfatter styringssystemet generelt, og lederavtalen spesielt, som verktøy for kvalitetsutvikling. For å belyse problemstillingen var det ikke nok å studere dokumentene, vi måtte også henvende oss til noen rektorer for få dette belyst empirisk. I denne forbindelse valgte vi å benytte intervju. Begrunnelsen for dette har sammenheng med at vi så at styring av utdanning er et både sammensatt og komplekst forskningsområde, og for at vi skulle få et best mulig inntrykk av hvordan rektorene

forholder seg til lederavtalen, så ville vi at metoden skulle ha en mulighet til å fange opp flest mulig aspekter ved styringssystemet. Som følge av dette valgte vi å benytte oss av et halvstrukturert intervju, og det ble utformet en åpen intervjuguide og gjennomført pilotering før intervjuene ble gjennomført. Dette vil bli mer omtalt i kapittel 4.3.

I tillegg til å gjennomføre intervjuer fant vi etter hvert ut at en samtale med fylkesdirektøren for opplæring og tjenester i fylkeskommunen ville være av interesse. Målet med dette var å få med utsagn fra prinsipalen om hvordan han oppfatter styringssystemet generelt og lederavtalen spesielt.

## 4.2 Utvalg

Det er totalt 34 rektorer i videregående opplæring i Akershus. Kjønnfordelingen blant rektorene i Akershus er 24 menn og 10 kvinner. Blant disse har vi gjort et utvalg bestående av rektorer som på en eller annen måte, og etter vår vurdering hadde særlig kjennskap til styring av utdanningssektoren. Vi inkluderte på dette grunnlaget alle rektorer som enten har, eller som tidligere har innehatt en rolle som leder eller sekretær i de regionale lederutvalgene. De regionale lederutvalgene har vi beskrevet i kapittel 2.2. Ni rektorer ble inkludert på dette grunnlaget. I tillegg valgte vi også å inkludere rektorer som hadde erfaring enten som rektorer i andre fylkeskommuner/under andre skoleeiere eller som tidligere ansatt i utdanningsadministrasjon enten på skoleeiernivå eller på statlig nivå. Dette inkluderte ytterligere fire rektorer i utvalget. Av disse 13 valgte vi fire til intervju. Vi har begge flere års erfaring fra ulike stillinger i Akershus fylkeskommune, og rektorene i vår undersøkelse er valgt ut fra vårt kjennskap til deres engasjement for skoleutvikling. Samtlige av rektorene ga skriftlig samtykke til å delta som informanter. Utvalget ble bestående av tre menn og en kvinne. Samtlige regioner i Akershus ble også representert i utvalget, vi har da betraktet Romerike som en region.

## 4.3 Intervjuguide – planlegging og pilotering

Vi utarbeidet en intervjuguide som vi bygget opp omkring fire hovedområder:

- 
- kvalitetsutvikling
  - styringssystem
  - forholdet til lederavtalen spesielt
  - videreutvikling av lederavtalen, skoleeierrollen og styringssystemet

Grønmo (2004) understreker at utforming av en intervjuguide som beskriver gjennomføringen av intervjuet, er en viktig del av forberedelsene. Intervjuguiden skal på den ene siden være omfattende nok til å skaffe oss den informasjon som er relevant for studien, samtidig som den skal være så enkel at den gir fleksibilitet i intervjusituasjonen (Grønmo, 2004, s. 161). Vi mener at vår intervjuguide var enkel og generell, men dekkende for de problemstillingene vi ønsket å få belyst. Vi opplevde at den hadde fleksibilitet som gav mulighet for intervjuobjektene til å prate fritt.

Ifølge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2006) vil forskningsspørsmålene som stilles være avgjørende for hva slags informasjon som skal samles inn gjennom intervjuet. De omtaler tre typer forskningsspørsmål: Den ene er beskrivende spørsmål som kan være knyttet til konkrete handlinger eller hendelser (Johannesen m.fl., 2006, s. 135). Eksempler på dette i våre intervjuer er blant annet følgende spørsmål:

- *Hvordan oppleves styringsdialogen med fylkesrådmannen og lederavtalen som styringsverktøy for din praksis som leder?*
- *Hvilke kvalitetsutfordringer er vektlagt i lederavtalen mellom deg og fylkesrådmannen, og hvordan forholder du deg til disse utfordringene?*
- *Hvilke konsekvenser er knyttet til avvik fra kontrakten?*
- *Hva skjer når du lykkes godt med dine satsingsområder?*

Den andre typen spørsmål Johannesen m.fl. omtaler er fortolkende spørsmål om hvordan ulike handlinger og hendelser fortolkes av informantene og dermed kan gi et bilde på hvilken betydning informantene tillegger disse (Johannesen m.fl., 2006, s. 135). Blant spørsmål innenfor denne kategorien i vår undersøkelse finner vi:

- *Hvordan ser du på det å skrive under på en avtale?*
- *Opplever du dialogen med fylkesrådmannen som styrende eller veiledende?*
- *Hva tenker du om virksomhetsplanens rolle i styringssystemet?*

Den tredje type forskningsspørsmål er teoretiske spørsmål som stilles med sikte på å avdekke årsaker eller hensikter til begivenheter og handlinger (ibid. 2006, s. 135).

Eksempler på dette i vår undersøkelse kan være:

- *Hvordan forankrer/ legitimerer du som rektor satsingsområder/ kvalitetsutviklingsmål ved egen virksomhet?*
- *Er det nasjonale hensyn (nasjonal skolepolitikk...)?*
- *Er det lokale hensyn (elever, ansatte, foresatte,...)?*
- *Er det fylkeskommunale hensyn?*
- *Hvordan vil du beskrive Akershus fylkeskommune som skoleeier og som premissleverandør for kvalitetsutvikling ved din skole?*

For å få testet ut intervjuguiden valgte vi å gjennomføre et pilotintervju tidlig i juni 2008, med en rektor i Akershus som vi kjente fra tidligere og som vi visste hadde mange synspunkter på skoleutvikling og skoleledelse. Intervjuet med vedkommende bekreftet dette, og det utviklet seg til å bli en åpen samtale omkring mange aspekter ved skoleutvikling og styringsutfordringer i utdanningssystemet. Vi erfarte underveis i intervjuet at intervjuguiden vår bare ble veiledende, og innimellom måtte vi stoppe opp for å forsikre oss om at momenter vi var opptatt av i guiden var blitt belyst i samtalen. Dette var en nyttig erfaring for videreutvikling av intervjuguiden.

## 4.4 Gjennomføring av intervjuene

De fire rektorene som ble valgt ut som respondenter, ble kontaktet først skriftlig i april og muntlig i mai 2008. Alle fire samtykket i å stille som respondenter i undersøkelsen.

Intervjuguiden ble sendt til rektorene før gjennomføringen av intervjuet, noe vi fikk tilbakemelding på at hadde vært positivt fra rektorene. Vi gjennomførte intervjuene med diktafon i perioden 23. – 25. juni 2008, dvs. umiddelbart etter skoleårets slutt. Intervjuene ble gjennomført på rektorenes kontorarbeidsplasser, og vi fikk gjennomført samtlige intervjuer uten sjenerende avbrytelser og forstyrrelser. Vi som intervjuet oppfatter også dette tidspunktet som gunstig for våre egne arbeidsoppgaver som arbeidstakere i Akershus. Samtykke til deltagelse ble i tillegg innhentet skriftlig i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av intervjuet, og alle respondentene ble gitt mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen hvis de på noe tidspunkt ønsket dette. Ingen har gjort dette. Intervjuene varte mellom 45 og 80 minutter. Etter hvert intervju hadde vi satt av god tid til oppsummering av intervjuene for oss selv.

Teknikken sviktet oss under vårt første ordinære intervju slik at ingenting av denne samtalen ble lagret elektronisk. De tre andre intervjuene var lagret korrekt, men ett av dem var beheftet med en del støy fra papirer, stolskraping, fingerslag i bordplaten osv. Dette intervjuet var det noe vanskelig å transkribere, men vi har gjettet oss til sammenhengene der dette vanskelig å høre. Samtlige nedtegnelser ble oversendt til intervjuobjektene så fort transkriberingen var gjennomført, og godkjent av disse i den form de nå foreligger. For intervjuet hvor teknikken feilet, har vi gjenskapt noen av hovedpoengene fra notatene vi gjorde underveis under intervjuet og gjengitt disse i et referat. Referatet ble oversendt den aktuelle rektoren og vedkommende har ikke motsatt seg bruk av poenger i vår oppgave. Som følge av den tekniske svikten under det ene intervjuet valgte vi også å transkribere pilotintervjuet vi gjorde for å teste ut intervjuguiden. Denne rektoren har også godkjent det transkriberte materialet til bruk i denne oppgaven. Etter transkriberingen satt vi igjen med et datamateriale på om lag 100 sider tekst. Det første vi gjorde med materialet, var å trekke ut alle relevante utsagn og sortere disse etter den disposisjonen vi hadde bygget opp i intervjuguiden. Dette resultatdokumentet består nesten utelukkende av sitater, og utvalget av sitater utgjør om lag 20 sider tekst. Analysen vi gjør av intervjuene er gjengitt i kapittel 5, og sitatene vi bruker er hentet fra resultatdokumentet. Analysen omfatter imidlertid også generelle vurderinger gjort av oss underveis i intervjuene og etterpå ved oppsummeringen.

Som det fremgår av vår fremgangsmåte så er intervjuene vurdert i to omganger, først ved å sammenstille alle sitater som omhandler ett og samme emne, og deretter har vi vurdert innholdet i hvert av disse emnene for å gjennomføre vår analyse. Behovet for å gjennomgå

materialet på denne måten så vi tydelig i forbindelse med transkriberingen. I dette materialet kom det tydelig fram at intervjuene var gjennomført i en dialogform som innebar at vi stadig vekslet mellom ulike temaer og hvor vi alltid var åpne for å gå tilbake til ting vi hadde berørt tidligere i intervjuet. Vi mener at vi med denne framgangsmåten utviklet en form for fortrolighet i intervjusituasjonen som bidro til at vi fikk fram flere aspekter ved hvert tema enn hva vi ville gjort ved å følge intervjuguiden fra punkt til punkt. Ulempen er selvfølgelig at vi måtte lete mer i materialet for å samle alle beslektede momenter.

Når det gjelder dokumentanalysen er denne gjennomført ved at vi har tatt for oss de ulike dokumentene og vurdert innholdet med formål å si noe om hvor klare og entydige de er og for å vurdere sammenhengen mellom dokumentene. Dokumentene beskriver også at styringssystemet består av noen møtearenaer, og vi har også vurdert disse møtearenaene ut ifra hva dokumentene sier om formål og innhold. Dokumentanalysen ga oss et grunnlag for utformingen av intervjuguiden og for gjennomføringen av intervjuene.

Innledningsvis nevnte vi behovet for å gjennomføre en samtale med fylkesrådmannen ved fylkesdirektøren for opplæring og tjenester. Dette ble gjort den 2. oktober 2008, og vi gjennomførte dette som en samtale hvor vi kort gjorde rede for våre funn og hvor fylkesrådmannen så fikk anledning til å beskrive intensjonene han har med praktiseringen av styringssystemet og de utfordringene han ser i systemet. Vi gjengir deler av denne samtalen i kapittel 7. Samtalen ble ikke gjennomført som et intervju, og innholdet er dermed heller ikke transkribert. Innholdet av samtalen slik det er gjengitt i kapittel 7 er godkjent av fylkesdirektøren.

## 4.5 Vurdering av kvalitet

Om en studie undersøker det den faktisk har tenkt å undersøke, og om resultatene den kommer frem til kan sies å være pålitelige, er et grunnleggende spørsmål i alle undersøkelser. Kvaliteten på data må ses i forhold til hva datamaterialet skal brukes til. Jo mer velegnet et datamateriale er til å belyse problemstillingene i studien, desto høyere kvalitet har det (Grønmo, 2004, s. 217).

Validitet dreier seg om gyldigheten datamaterialet har for problemstillingene vi ønsker å belyse. Hvis opplegget for undersøkelsen og innsamlingen av data gir oss data som er



relevante for problemstillingen, kan vi regne med at validiteten er høy (ibid. s. 221). Utvelgelsen av enheter og informasjonstyper og forberedelse til datainnsamling vil også være viktig for validiteten, sammen med at prinsippene for sannhetsforpliktelse som er omtalt i kapittel 4.4. Noen av de vurderingene vi har gjort rundt dette, bl.a. når det gjelder utvalg, grunnlag for utforming av intervjuguide og videreutvikling av denne etter pilotintervjuet, samt gjennomføringen av selve intervjuene, mener vi kan ha bidratt til å sikre validiteten i vår undersøkelse.

Kommunikativ validitet er en type validitet som fremheves i forbindelse med kvalitative undersøkelser. Grønmo viser til at dialog og diskusjon mellom forskeren og andre om materialet er godt og treffende ut fra problemstillingen er sentralt i denne typen validitetsvurdering, og for å avdekke svakheter i datamaterialet og mulige problemer kan denne type drøfting være effektive (ibid. s. 235). Siden vi har vært to som har gjennomført studien sammen, ser vi at vår kommunikasjon om datamaterialet underveis i prosessen har bidratt til at vi sammen hele tiden kunne drøfte våre funn mot problemstillingen og på den måten bidratt til å sikre validiteten i studien.

Reliabilitet sier noe om datamaterialets pålitelighet, og den regnes som høy hvis vi får pålitelige data gjennom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen (ibid. s. 220). Vi har tilstrebet å sikre denne gjennom mest mulig like forhold under gjennomføringen av alle intervjuer, data ble transkribert ut fra lydopptak og vi har brukt mye tid på koding av det transkriberte materialet forut for vår analyse.

Dokumentanalysen i vår studie kan beskrives som en kvalitativ innholdsanalyse av styringsdokumenter fra statlig nivå og fra fylkeskommunalt nivå/skoleeiernivå. Utvalget av dokumenter er gjort ut ifra hva vi har vurdert som relevante for vår problemstilling. Dokumentanalysen skal bidra til å belyse vår problemstilling, og vi har forut for dokumentanalysen forsøkt å avgrense utvalget av dokumenter for å fokusere på vårt utvalgte tema (Grønmo, 2004, s.188). Grønmo omtaler analyse av denne typen som en systematisk gjennomgang av dokumenter hvor siktemålet er å kategorisere innholdet og registrere de data som vil være reelle for vår problemstilling (ibid. s. 187).

Når det gjelder våre valgmuligheter mellom spørreundersøkelse og/eller intervjuundersøkelse, så er dette egentlig et valg av kvantitativ eller kvalitativ undersøkelse. Ifølge Grønmo er kvalitative metoder som regel godt egnet til analytiske beskrivelser, og de

gir god mulighet til fortolkning av relevans, mens kvantitative metoder gir mulighet for en statistisk generalisering (ibid. s. 129). Ifølge Kleven (2002) er kvalitativ metode kjennetegnet ved at den prioriterer nærhet mellom forskeren og forsøkspersonene, noe som sammen med fleksibilitet på grunn av en ikke fast strukturert datainnsamlingssituasjon kan gi en kunnskap til forskeren som ellers kunne vært vanskelig å få tak på. Han fremhever videre at kvalitativ metode også kan gi kunnskap av mer dypere natur sammenlignet med enkelte kvantitative metoder (Kleven, 2002, s. 23). For vårt formål var det etter pilotintervjuet viktig å fremheve behovet for fleksibilitet og en løst strukturert datainnsamlingssituasjon, hvilket er argumenter for å gjennomføre en kvalitativ analyse.

Det er viktig å se kvaliteten på datamaterialet ut fra hvilke problemstillinger som skal belyses. Grønmo (2004) viser til fem forutsetninger for en god belysning av problemstillingene: For det første må datamaterialet baseres på prinsippene for forskningens sannhetsforpliktelse. Det er viktig at materialet er representativt for faktiske forhold og reflekterer informasjon som er sann for problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 218). I tillegg til det materialet vi har fått gjennom intervjuene, baserer vi mye av vår studie på vedtatte styringsdokumenter fra Akershus fylkeskommune. Disse dokumentene er enten politisk eller administrativt vedtatt og må sies å ha en høy grad av sannhetsforpliktelse.

Den andre forutsetningen Grønmo omtaler, er at innsamlingen av data må være bygget på vitenskapelige prinsipper for logikk og språkbruk (ibid. s. 218). Mange av begrepene vi har brukt i vår intervjuguide, er hentet fra styringsdokumentene i fylkeskommunen. I tillegg er det benyttet en åpen intervjuguide som gir mulighet til å belyse ulike momenter som er relevante for problemstillingen, og vi mener dette har bidratt til å sikre kvaliteten på materialet på en bedre måte enn for eksempel via et styrt spørreskjema hvor vi som forskere står uten mulighet til å kvalitetssikre at respondenten forstår spørsmålet slik vi har ønsket.

Grønmo viser videre til at utvelgelsen av enheter må være forsvarlig gjennomført, og både typen analyseenheter og analyseenhetenes nivå må være i samsvar med problemstillingen (ibid. s. 218). Vi ønsket i vår oppgave å se på rektorenes oppfattelse av lederavtalen som verktøy for kvalitetsutvikling, og valgte å bruke rektorer i utvalget. Den fjerde forutsetningen sier at for å belyse problemstillingen må det være en systematisk utvelgelse av informasjonstyper, og utvelgelsen må ta utgangspunkt i de begrepene som følger av problemstillingen (ibid. s. 218). Grunnlaget for utformingen av intervjuguiden har vært

dokumentanalysen av tilgjengelige styringsdokumenter både på fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Dette har bidratt til at vi kunne fange opp de områdene som vi anså som relevante for problemstillingen, og legge dem inn i vår intervjuguide. Samtidig har også piloteringen som ble gjennomført, bidratt til å kvalitetssikre at spørsmålene ble opplevd som relevante for intervjuobjektene, og det ga oss mulighet til å forsterke områder i intervjuguiden hvor vi etter å ha gjennomført pilotintervjuet så at vi trengte flere oppfølgingsspørsmål. Den siste forutsetningen som Grønmo fremhever, er at det må være en forsvarlig gjennomføring av datainnsamlingen (ibid. s. 218). Både gjennomføring av pilotintervju i forkant, det at respondentene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd, samt valg av intervjutidspunkt mener vi bidro til å høyne kvaliteten på gjennomføringen av intervjuene.

## 4.6 Forskningsetiske vurderinger

Vi har søkt om godkjenning for gjennomføring av vår studie til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og de har under vurdering av vår søknad konkludert med at vårt prosjekt ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personalopplysningsloven. Dette under forutsetning av at materiale fra lydopptak i forbindelse med intervju vil bli slettet etter transkribering, noe som ble gjort etter at dette arbeidet var avsluttet.

Grønmo viser til at forskningsetiske normer er viktige i all vitenskap, og viser til følgende viktige normer: Offentlighet, organisert skepsis, uavhengighet, universalisme, originalitet, ydmykhet og redelighet (Grønmo, 2004, s. 19).

Den første normen -forskningens offentlighet - er ivaretatt gjennom at vår studie og våre resultater vil være offentlig tilgjengelig for alle som er interessert i feltet vi har forsket på. Vi har prøvd å ivareta forskningen som en form for organisert skepsis, og det at vi har vært to om å skrive oppgaven har nok gjort det lettere for oss hele tiden å ha et kritisk blikk på hvordan vi utfører de ulike delene av studien. Vi er selv ansatt som skoleledere i Akershus fylkeskommune, og det at vi forsker på et felt vi selv er en del av, kan føre til at det stilles spørsmål om vår uavhengighet som forskere. Det at vi selv står i feltet, kan gjøre at vi enten blendes og ikke vil se ting som vi ser, eller at vi ikke evner å behandle våre funn objektivt fordi vi tilhører samme profesjonsfellesskap som våre respondenter. Dette har vi prøvd å ha

et bevisst forhold til gjennom hele perioden vi har arbeidet med vår oppgave. På den annen side kan det å være en del av feltet også kunne oppfattes positivt. Vi er del av et styringssystem som vi kjenner godt, vi snakker samme "språk" som våre intervjuobjekter, og det å tilhøre samme profesjonsfellesskap kan også bidra til at respondentene kjenner seg trygge i intervjusituasjonen. Når det gjelder normen for forskningens universalisme, opplevde vi at intervjusettingen ble preget av rektorenes ønske om å bidra til forskning på et fagfelt som de står i hver dag. Videre uttrykte de interesse for vårt valg av tema, fremfor å svare slik de trodde at vi ønsket ut fra vårt kjennskap til hverandre forut for gjennomføringen av intervjuene.

Så langt vi kjenner til, har det ikke vært gjort mye forskning innenfor feltet lederavtaler som verktøy for kvalitetsutvikling innenfor den teoretiske ramme som vi har valgt med Prinsipal-Agent-teori, og vi mener derfor at vi gjennom vår oppgave bidrar til å oppfylle normen for originalitet. Vi har tilstrebet å være ydmyke både i tilnærmingen til problemfeltet og gjennom intervjuene, og har basert vår studie på data som er representative for faktiske forhold og har en høy grad av sannhetsforpliktelse jf. kapittel 4.4. Når det gjelder normen om redelighet, mener vi at dette er ivaretatt både overfor oss selv gjennom å tilstrebe dette underveis i hele prosessen med vår oppgave, men også overfor våre respondenter. Vi har hatt en åpen dialog med de utvalgte rektorene i forkant av intervjuet, vi har innhentet skriftlig samtykke der objektene er gitt mulighet til å trekke sin deltagelse, og objektene har fått det transkriberte materialet til gjennomlesning med mulighet til å komme med kommentarer.

## 5. Observasjoner fra intervjuundersøkelsene

Fremstillingen i dette kapittelet er basert på utsagn fra våre fem respondenter slik de fremkom i intervjusituasjonen i juni 2008. Kapittelet er disponert med tanke på å belyse oppgavens forskningsspørsmål. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i vår intervjuguide, og i denne er forskningsspørsmålene belyst ulike steder. Sammenfatningen vi gjør i de ulike delene i dette kapittelet, er derfor basert på utsagn som er fremkommet på ulike stadier i intervjuet. Dette reflekterer delvis at intervjuene foregikk som en samtale hvor vi stadig vekslet mellom ulike tema samt det faktum at vi benyttet flere tilnærminger til det samme problemområdet.

### 5.1 Satsingsområder og forankring av satsingsområder

Samtlige av våre intervjuer ble innledet med et spørsmål hvor vi ba rektorene om å beskrive skolens satsingsområder. Dette ble gjort etter at vi kort hadde innledet om at hensikten med oppgaven var å studere sammenhenger mellom lederavtalen og arbeidet med kvalitetsutvikling. Begrunnelsen for å starte med dette var todelt. For det første er det et åpent spørsmål som alle har et forhold til og som derfor gir oss mange mulige oppfølgingsspørsmål. For det andre er noe av hensikten med spørsmålene på dette området å finne ut noe om rektorenes og eventuelt også fylkesrådmannens preferanser mht. kvalitetsutvikling.

#### 5.1.1 Satsingsområder

På spørsmål om satsingsområder henviste samtlige rektorer innledningsvis til kvalitetsutviklingsområdene som var inkludert i lederavtalene. Svarene som fremkommer viser at det er få fellestrekk mellom skolene på dette området, det vil si at det er mulig å ha mange forskjellige satsingsområder på de videregående skolene i Akershus. Det eneste området som er felles for alle, er satsing mot frafall eller bortvalg i videregående skole. Dette innebærer at det skal satses på å øke andelen som fullfører og består videregående opplæring. Ut over dette oppgir rektorene blant annet at de satser på elevmedvirkning, på kulturbygging og på motivasjonstiltak blant personalet, på utvikling av skolen som en

lærende organisasjon, på andel primærsøkere og på profilering av skolen i forhold til fritt skolevalg, på læringsutbytte og karakterutvikling, på tilpasset opplæring, på styrking av skoleledelse på alle nivå i skolen og på fysisk arbeidsmiljø. Gjennom intervjuene kommer vi også inn på skolens handlingsplan eller virksomhetsplan. På dette punktet er det tre rektorer som gir uttrykk for at denne ikke skiller seg vesentlig fra lederavtalen. Dette kommer vi tilbake til. To rektorer gir imidlertid uttrykk for at skolen har flere satsingsområder enn det som fremkommer i lederavtalen. En av disse knytter dette til begrepene strukturkvalitet, resultat-kvalitet og prosesskvalitet (jf. UFD, 2004b) ved å si:

*”Vi har fire hovedmålsettinger knyttet til resultat, det vi kaller for effektmål. Det går på fullført og bestått. Det går på andel elever som slutter. Det går på relativt karakterutvikling, og det er knyttet til andel primærsøkere. Det er de fire hovedmålene. Når det går på prosessmål/ produktmål så er de knyttet til det å utvikle seg som lærende organisasjon, tilpasset opplæring, klasseledelse og dette med å bli en attraktiv skole og forskjellige tiltak knyttet til dette”.*

Utsagnet over er et eksempel på synspunkter som fremkom når vi snakket om virksomhetsplanen. Vi skal senere beskrive forholdet mellom virksomhetsplanen og lederavtalen, men slik vi oppfattet det i intervjusituasjonen, fremkom det ikke nye og/eller endrede satsingsområder når vi snakket om virksomhetsplanen enn de som fremkom når vi snakket om lederavtalen. Vi oppfattet utsagnene om virksomhetsplanen nærmest som en utdyping og konkretisering av ting som allerede var fremkommet i forbindelse med lederavtalen.

Hovedinntrykket vi sitter igjen med, er at rektorene har mulighet til å velge blant et bredt spekter av satsingsområder for kvalitetsutviklingsarbeidet på egen skole, og samtlige rektorer gir uttrykk for at de står inne for og anstrenger seg for å nå mål på de utvalgte satsingsområdene som beskrives i lederavtalen. Vi skal senere se at lederavtalen i stor grad oppfattes som skolens dokument, samtidig som vi her kan konstatere at rektorene føler et eierforhold til avtalen.

### 5.1.2 Forankring av satsingsområder

Fra å beskrive satsingsområder spurte vi rektorene om begrunnelsen for valg av satsingsområder. En rektor ga følgende svar på dette:

*”De satsingsområdene kom frem etter et møte mellom utdanningsdirektøren og rektor og ledergruppen på basis av undersøkelser vi har gjort i skolen...”*

Denne rektoren henviste helt klart til bruk av styringsdialogmøtet for å få sine satsingsområder forankret. Vi fulgte opp dette på et senere tidspunkt ved å spørre direkte om det er i styringsdialogen at satsingsområdene blir forankret. Da svarer han:

*”Ja, og bak der igjen kvalitetskartet, de undersøkelsene vi gjør, og de resultatene som både skolen, fylkeskommunen og statlige myndigheter har mulighet til å gå inn og se på”.*

En annen besvarer punktet om forankring av satsingsområder slik:

*”Det kommer egentlig fra alle hold og kanter, for det er noe av det i lederavtalen og i vår egen virksomhetsplan og fra nasjonale føringer og prosjekter vi er inne i”.*

Når vi senere ber om at forankringen utdypes, er svaret slik:

*”Det er uten tvil lokalt. De nasjonale føringer og signaler som er knyttet til frafallsproblematikken, klart at det påvirker jo hele skoledebatten, og det påvirker jo også de valgene hva man praktiserer på skolenivå, sånn sett så er det jo et resultat av, ja kall den samfunnsdebatten rundt skole, de signaler og noen ganger kanskje bestillinger som kommer”.*

Gjennomgående er det slik at samtlige rektorer henviser til nasjonale forventninger, til fylkeskommunale forventninger, til resultatet av styringsdialogmøtet og til lokale forhold når de skal begrunne hvorfor de satser som de gjør. De fremhever også internasjonale forhold og undersøkelser (PISA osv.) som grunnlag for sin satsing. For satsingsområdet som gjelder redusert bortvalg/fracfall, henviser alle til tallfestede fylkeskommunale forventninger, samtidig som alle ser at dette også er et nasjonalt satsingsområde. Oppsummeringen vi kan gi er at rektorene oppgir mange ulike satsingsområder, og at de oppgir ulike begrunnelser for hvor de forankrer disse satsingsområdene.

Vi forsøkte så å finne ut om rektorene opplevde at forventninger fra for eksempel nasjonale og fylkeskommunale myndigheter var forskjellige. Hensikten med dette var å få et inntrykk av om rektorene oppfatter at fylkeskommunen støtter opp om den nasjonale skolepolitikken, eller om de oppfatter at fylkeskommunen i verste fall ”forstyrrer” den nasjonale skolepolitikken. Et sitat fra en rektor kan gi et godt bilde på hvordan rektorene vurderer dette:

*”Våre satsingsområder er veldig styrt ut ifra lokale behov og nasjonale hensyn, og vi har jo en styringsdialog fra noen år tilbake, og det ligger jo også inne der... Det er jo ikke det store spriket mellom det fylkeskommunen fokuserer på og de nasjonale føringene...”*

Dette sitatet forteller oss at denne rektoren opplever at det er et godt samsvar mellom nasjonale forventninger og fylkeskommunale forventninger til skolens utviklingsarbeid. Sitatet illustrerer også at fylkeskommunen på enkelte områder ønsker å konkretisere nasjonale satsingsområder.

De andre rektorene gir også uttrykk for at det ikke er nevneverdig avstand mellom nasjonale og fylkeskommunale forventninger. Samtidig fremkommer det også bekymringer med hensyn til om fylkeskommunen kan oppleves som dominerende:

*”Jeg tror at norsk skole er plaget med at i denne linja så er det for mange som blander seg inn, både på fylkes- og kommunenivå, hvor de på en måte skal ta politikken fra storting og regjering en gang til opp til behandling og drive på en måte å profilere fylkeskommunen med dette. Politikken er jo satt med tydelige føringer fra nasjonalt nivå, er det nødvendig at vi i Akershus ”knar” mer på dette?”.*

Dette innspillet ble ikke ledsaget av flere konkrete eksempler så vi velger å betrakte det som en generell bekymring. Andre rektorer ga imidlertid også uttrykk for noe av det samme knyttet til ulike verbalforslag, det vil si forslag som fremmes under behandling av en politisk sak og som kommer i tillegg til saksinnstillingen, som av og til kommer fra politisk nivå i fylkeskommunen. Et eksempel på det siste er vedtaket om å tilby gratis bærbar PC til alle elever i Akershus innen 2009.

Hovedinntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene, er at rektorene ikke oppfatter at fylkeskommunen har forventninger som strider mot nasjonale forventninger eller som strider



mot satsingsområder som rektorene selv er opptatt av å utvikle. Samtidig sitter vi igjen med en oppfatning av at rektorene ofte henviser til de nasjonale føringene først. Vi tar dette som uttrykk for at rektorene i Akershus betrakter de nasjonale og fylkeskommunale forventningene som ulike elementer i en enhetlig utdanningspolitikk. I kapittel 5.4 skal vi se nærmere på hvordan rektorene opplever at styringssystemet støtter opp under den nasjonale skolepolitikken.

### 5.1.3 Styringssystemet generelt

I starten av intervjuene ga vi en kort beskrivelse av styringsdokumentene og styringssystemet, herunder forholdet mellom lederavtalen og administrasjonsavdelingen og økonomiseksjonen på den ene siden, og virksomhetsplanen og avdeling for opplæring og tjenester på den andre siden. Bakgrunnen for dette var at vi på grunnlag av en gjennomgang av styringsdokumentene, hadde grunn til å tro at styringssystemet ikke oppfattes entydig blant berørte parter. Et eksempel på dette var at vi måtte gjøre flere av rektorene oppmerksomme på formuleringen i lederavtalen om at

*”...lederavtalen skal være et utgangspunkt for den enkelte virksomhets interne virksomhets- eller handlingsplan...”* og at *”...handlingsplanen inngår som et element i de forpliktelser virksomhetslederen har overfor fylkesrådmannen”* (AFK, 2008c)

Et annet aspekt vi ville beskrive, er mangfoldet av resultatkrav og kvalitetsmål som er nedfelt i henholdsvis økonomiplan og ansvarsdokument, og forventningen om at virksomhetene også følger opp resultatkrav i ansvarsdokumentet. På dette grunnlaget kommenterte rektorene ulike aspekter ved styringssystemet ved flere anledninger gjennom intervjuene. Den tilhørende møtestrukturen ble også behandlet flere ganger i løpet av samtalene.

### 5.1.4 Dokumentene i styringssystemet

Rektorene kommenterte den formelle strukturen og styringsdokumentene på ulike stadier i intervjuene. Flere av rektorene peker på at det er viktig at det fremstår tydelig hvilke dokumenter som er hva, og at det ikke må være for mange dokumenter med ulike navn som

omhandler det samme. To av rektorene svarer at de har slått sammen virksomhetsplanen og lederavtalen. Som en av disse uttrykker det:

*”Vi har på en måte bakt inn de målene som fylkesdirektøren ville jeg skulle hente ut i lederavtalen, de ligger nå i virksomhetsplanen vår, ...så vi slo på en måte sammen lederavtalen og virksomhetsplanen. Jeg synes at jo færre dokumenter man har omkring de samme tingene, dess bedre, og det er et problem å få kommunisert disse tingene inn i eget personale, til og med inn i egen ledergruppe”.*

En annen rektor uttaler:

*”Jeg synes at beskrivelsen av styringssystemet og alle navnene på disse dokumentene er med på å gjøre det uryddig i de fleste hoder, også mitt. Hvis jeg skal være like uklar på vår skole med det jeg bestiller av våre team så må man gå fullt av oppklaringsrunder først...”*

Forholdet mellom lederavtalen og virksomhetsplanen oppleves altså som uklar for enkelte av rektorene i vårt materiale. Andre oppgir at de utformer en virksomhetsplan som er mer spesifikk enn lederavtalen. Vi tolket dette som et uttrykk for at de ønsket å konkretisere lederavtalen, i form av å lage et dokument av typen ”hva betyr lederavtalen for oss”. De som velger å betrakte lederavtalen som virksomhetsplan, hevder på sin side at lederavtalen er tilstrekkelig til å forankre skolens utviklingsarbeid i egen organisasjon. Dette kommer vi tilbake til når vi går nærmere inn på lederavtalen under.

Et gjennomgående trekk i vårt materiale er at rektorene bare i begrenset grad henviser til ansvarsdokumentet som et viktig dokument. Lederavtalen henviser alle til, men utover dette er det bare et mindretall som nevner økonomiplanen og ansvarsdokumentet som sentrale styringsdokumenter. To sitater er egnet til å understreke dette:

*”Ikke alle bestillinger er like tydelig, altså bestillinger kommer i ulike dokumenter, noen føringer er mer tydelig enn andre. Noen forventninger er helt eksakte, mens andre ting er mer sånn type utviklingsorientert...”*

*”Den uformelle kunnskapen (om hva som skal utvikles) er viktig, for det jo en del som fortsatt er uformelt, som man bare skjønner”.*

Det er mulig at intervjuene våre var preget av vi fokuserte på lederavtalen og at dette kan ha trukket noe av oppmerksomheten vekk fra ansvarsdokumentet. Dette kommer vi tilbake til i analysen. Hovedinntrykket vi sitter igjen med på dette området er likevel at rektorene gir uttrykk for at det er mange dokumenter, og at det kan være behov for rydding, forenkling og presisering. De sier det er viktig at det fremgår tydelig hva som er hensikten med de ulike dokumentene, og at dokumentene ikke fremstår som noe annet enn det de er ment å være. I vårt materiale fremstår lederavtalen, og til en viss grad lokale utviklingsplaner eller virksomhetsplaner, som de viktigste styringsdokumentene for rektorene. To rektorer fremhever også ansvarsdokumentet og økonomiplanen som dokumenter med vesentlig betydning (en av disse anser økonomiplanen som det viktigste styringsdokumentet), men det er også rektorer i vårt materiale som konsekvent ikke henviser til resultatkrav som omtales i ansvarsdokumentet. På dette punktet kan vi supplere informasjonen i kapittel 5.1 med at ingen av våre rektorer henviser direkte til ansvarsdokumentet når de omtaler forankring av skolens satsingsområder for kvalitetsutvikling.

### 5.1.5 Møtene i styringssystemet

Etter at vi hadde innledet intervjuene våre med beskrivelser av satsingsområder og forankring av satsingsområder var det ganske klart at styringsdialogmøtene, også omtalt som virksomhetsbesøkene, har en sentral plass i styringssystemet i Akershus. I kapittel 5.1 har vi allerede sitert en rektor som henviser direkte til styringsdialogmøtet når han omtaler skolens satsingsområder.

Samtlige rektorer i vårt materiale omtaler styringsdialogmøtet som et sentralt møte for styring og utvikling av skolen. De sier at møtet gir skolen mulighet til å velge det de ønsker å prioritere, samtidig som bestillingen fra fylkesrådmannen på hva møtet skal omfatte oppfattes som tydelig. Rektorene oppgir at dialogen i dette møtet oppleves som god og konstruktiv for utvikling av de prosesser skolene er inne i. En av rektorene sier det på denne måten:

*”Styringsdialogen er veldig sånn systemrettet, og den oppleves som veldig viktig. Det som er fint er at når vi har den styringsdialogen så er det jo mulighet for å påvirke hvilke ting vi ønsker å prioritere... Jeg synes at virksomhetsbesøket er det som er med og styrker lederprofilen min som rektor i vår ledergruppe aller best. For det*

*første så har jeg ganske bredt perspektiv og jeg har også med meg ganske mange i det besøket, som betyr at det er en måte der store deler av ledergruppa kan møte øverste ledelse og jeg ser også at det starter en slags avklaring av roller i seg selv. Så kan en selvfølgelig snakke litt om måter en vinkler det på og hvordan eksakt besøkene er. Men jeg har jo veldig sans for dialogbasert ledelse, mer enn sånne kommandogreier”.*

Det denne rektoren gir uttrykk for her, samsvarer godt med det de andre rektorene sier. De opplever dialogmøtet som konstruktivt, og møtet har også en funksjon ved at det bidrar til å ansvarliggjøre ikke bare rektor, men også en større del av skolens ledergruppe. En rektor er imidlertid noe reservert i beskrivelsen av møtets betydning for skolens utviklingsarbeid:

*”Styringsdialogmøtet oppfatter jeg som en veldig OK samtale rundt skolen, hva vi driver med, hva vi kan se av utvikling og resultater, så det er jo en god sparring-partner i den prosessen vi er inne i... På den andre siden blir det ikke noen tydelig bestilling eller krav, eller forventninger fra noen, det blir mer et resultat av egen refleksjon og det en er opptatt av fra før... de er jo overhodet ikke i stand til å utfordre meg som rektor på mine argumenter og synspunkt jeg har knyttet til egen virksomhetsplan og resultater og sånne ting...”*

Denne rektoren har tidligere i intervjuet gitt uttrykk for at han ønsker mer styring og tydeligere krav fra fylkesrådmannens side. Ingen av de andre rektorene etterspør mer styring og kontroll, tvert imot advarer de mot det og understreker viktigheten av at fylkesrådmannen kommuniserer sine forventninger på en dialogpreget måte. Dette kommer vi tilbake til. Det denne rektoren bekrefter er imidlertid at aktørene i styringsdialogmøtet er gode sparringspartnere for skolens utviklingsarbeid, og det underbygger vårt hovedinntrykk om at virksomhetsbesøket synes å gi viktige impulser til utviklingsarbeidet på egen skole.

Noen andre møtearenaer omtales også som viktige i styringsstrukturen. Regionale lederutvalg og ledermøtene er to av disse. En rektor omtaler dette på følgende måte:

*”Lederutvalget synes jeg har utviklet seg, men det også til det positive. Når fylkesrådmannen spør lederutvalgene: Hvordan har dere tenkt å løse dette i deres region? Så svarer de tre regionene på hvordan de har tenkt å løse det, så kommer mangfoldet frem, og kommer det frem mangfold i en organisasjon, så har du*

---

*mulighet til å bli en bedre lærende organisasjon, for da lærer vi i mangfold knyttet til praksisfeltet. Det samme når det er tre regioner som på en måte forteller om sine løsninger opp til direktørnivå, og han lar det gå, så kommer nå mangfoldet frem til fylkesrådmannen, og løsninger og mangfold tilbake til politikerne. I forhold til at norsk skole skal utvikle seg, så tror jeg det er viktig å ta vare på det mangfoldet og lære av hverandre”.*

Rektorene er ganske samstemte om at mange avveiningsproblemer finner sin løsning etter diskusjoner i lederutvalg og ledermøter. Disse møtene fungerer altså som et slags nettverksmøte som tar opp til behandling sentrale utfordringer som berører flere virksomheter i fylkeskommunen. En annen rektor bekrefter betydningen av disse møtene slik:

*”Det er klart at det tas flere og ganske viktige diskusjoner der, og dermed får det konsekvenser for egen skole”.*

Det er et poeng at rektorene gjennomgående gir uttrykk for at beslutninger fattes etter diskusjon i lederutvalg eller andre nettverksmøter, og at det tilstrebes en form for konsensus om viktige veivalg i disse møtene. Rektorene oppgir at møtene er preget av dialog og kunnskapsdeling. Slik har det kanskje ikke alltid vært? I hvert fall gir rektorene uttrykk for at dette er en forholdsvis ny og mer utfordrende måte å jobbe på. En rektor uttrykker i denne forbindelse følgende:

*”Jeg opplever stadig vekk at lederutvalgene ønsker en avklaring fra skoleeier, men i liten grad får det. Altså – i stor grad blir ballen kastet tilbake igjen og dette må dere løse”.*

Det at ledermøtene og lederutvalgsmøtene har en dialogpreget form, er i samsvar med formen på virksomhetsbesøket, og dette omtales da også i styringsdokumentene som et styringsdialogmøte.

Noen rektorer har omtalt skoleutvalgene når vi har snakket med de om møtearenaer. Alle de videregående skolene har, som nevnt i kapittel 2, skoleutvalg som er sammensatt av fylkespolitikere, representanter for vertskommunen og representanter for skoleledelsen, ansatte og elevene. Arbeidsgiversiden (politikere og skoleledere) har flertall i utvalget. Utvalgets funksjonsområder og sammensetning er revidert med virkning fra januar 2008.

Skoleutvalgene omtales i dokumentene som et styrende organ for skolen, og utvalget er altså ikke et styre for skolen. Forskjellen illustreres av følgende uttalelser fra to av rektorene:

*”Skoleutvalget er på en måte mye mer en ressurs for skole og en slags sparring-partner for ideer og utveksling snarere enn et styre for skolen. Jeg opplever det sånn, selv etter den endringen vi har fått nå”.*

*”Det er ganske interessant, altså du har elever, kommunale representanter, fylkespolitikere og lærere og andre ansatte i et utvalg som på en måte kan ha en slags uformell samtale, samtidig som det er et veldig formelt organ, men du får på en måte en del fornuftige debatter der politikerne tvinges til å vise bredere perspektiv. Sånn sett kan faktisk skoleutvalgene bli mye mer utviklende enn det jeg så for meg i utgangspunktet, for å være helt ærlig. Gjennom skoleutvalget får vi et blikk som går på å utvikle skolens praksis til noe bedre hele tiden”.*

Slik vi ser det, oppgir rektorene altså at også skoleutvalget fungerer som en arena for dialog om skoleutvikling. Styringsperspektivet er riktignok nedtonet i reglementet for skoleutvalget, men uten at dette har resultert i at rektorene opplever skoleutvalget som et møte uten innflytelse. Rektorene oppgir at diskusjonene i skoleutvalget oppleves som en ressurs i arbeidet med kvalitetsutvikling.

For å oppsummere rektorenes uttalelser om møtearenaer, så opplever de styringsdialogmøtene som viktige møter for skolenes videre utvikling. Innholdet i disse møtene er i stor grad styrt ut ifra hva skolen selv oppgir at det er behov for å diskutere, og formen på møtet er utstrakt dialogpreget. Rektorene sier videre at også møtene i lederutvalgene oppleves som gode arenaer for dialog, og mangfoldet som kommer frem i disse møtene bidrar til felles refleksjon rundt skoleutvikling. Etter hva vi kan se, benyttes ikke møtene til å kommunisere vedtak fra ett nivå til ett annet, men vi har sett et eksempel på at styringssignaler har vært etterspurt. Skoleutvalgsmøtene oppleves som en konstruktiv arena hvor innspillene kommer fra en bredt sammensatt gruppe, og rektorene beskriver formen som en dialog med formål om å utvikle skolens praksis. Møtearenaene oppleves som nettverkspreget, og rektorene gir tilbakemelding om at møtene oppleves som viktige læringsarenaer.

---

## 5.2 Lederavtalene spesielt

Som vi har sett, er lederavtalene et element i et større styringssystem. Samtidig ser vi at lederavtalen oppgis å være av sentral betydning for kvalitetsutviklingsarbeidet på skolene. For å belyse problemstillingen i denne oppgaven skal vi i dette kapitlet studere rektorenes utsagn om lederavtalen spesielt.

### 5.2.1 Utforming av lederavtalen

Et av formålene med å etablere analyseenheten i fylkeskommunens sentraladministrasjon er, som nevnt i kapittel 2, at enheten skal bistå ved utforming av lederavtalene. De delene av lederavtalene som omhandler ressurser og rammebetingelser, omtaler rektorene som klare og greie å forholde seg til. På dette området sier de også tydelig ut at fylkeskommunen styrer, det vil si at de opplever at fylkeskommunen bestemmer ressurser og rammebetingelser som opplæringstilbud, klasse- og elevtall, budsjett og så videre. Et sitat understreker dette:

*”Rammebetingelsene er stort sett greie. En kan mene mye om de, men for så vidt så er det greit. Det er noe å forholde seg til”.*

Denne rektoren gir uttrykk for at ressurser og rammebetingelser er noe han bare må forholde seg til. Andre rektorer er inne på noe av det samme, og de undrer seg noe over hvorfor disse elementene må inn i en avtale. Spesielt stiller de spørsmål ved behovet for å signere på denne delen av avtalen. Dette kommer vi tilbake til.

Når det gjelder den delen av lederavtalen som handler om kvalitetsutvikling, så henviser samtlige rektorer til dialogen med fylkesrådmannen under virksomhetsbesøket når de skal beskrive hvordan innholdet i denne delen av lederavtalen er utformet. Følgende sitater fra to av våre rektorer illustrerer dette:

*”Når du kommer til resultatområdene i lederavtalen så er det jo i stor grad jeg selv som peker på de resultatområdene tilbake til fylkesdirektøren. Så vi er med og tar ansvar for lederavtalen i mye større grad selv, sånn er det en positiv utvikling, og da er det i større grad at denne lederavtalen har muligheter til å bli forankret inn i vår organisasjon”.*

*”Lederavtalen er jo en kombinasjon av ting som kommer ut av styringsdialogen og det som skolen lokalt har som satsingsområde. Jeg føler at lederavtalen er veldig mitt dokument, så det er jo kjempebra, og de målene som står oppført i lederavtalen er jeg personlig veldig opptatt av å nå. Det er bra”.*

Rektorene gir altså uttrykk for at satsingsområdene tar utgangspunkt i skolens lokale behov, og at de punktene som omtales i lederavtalen utvikles i samarbeid med fylkesrådmannen i styringsdialogmøtet. Vi oppfatter rektorene slik at lederavtalen i stor grad utformes på skolens premisser, og rektorene fremhever at de føler eierskap til innholdet i lederavtalen. En rektor uttrykker imidlertid en viss bekymring for hva som ikke står i avtalen. Om dette sier han følgende:

*”Spesialundervisning er jo et av de fire punktene som skal tas opp nå i forbindelse med de kommende styringsdialogmøtene, og det er selvfølgelig pga. tilsyn og for å legge litt trøkk på dette her. Det står det ikke mye om i virksomhetsplanen, altså spesialundervisning er ikke noe fremhevet i virksomhetsplanen, og det kan godt tenkes at det finnes masse lederavtaler uten noen punkter rundt det i det hele tatt – og den sammenhengen er ikke god. Den er ikke god”.*

Bakgrunnen for denne uttalelsen er at fylkesmannen nylig har gjennomført tilsyn på elevenes rett til spesialundervisning. Rektoren uttrykker her at han ikke hadde noe spesielt fokus på dette i virksomhetsplanen sin, og at dette heller ikke var noe punkt i lederavtalen. Han konstaterer imidlertid at fylkesrådmannen, sannsynligvis som følge av tilsynet, har satt opp spesialundervisning som et eget tema i det kommende styringsdialogmøtet. Rektoren mener da at dette er et område som det ikke har blitt satset særlig på i de siste årene.

Sammenhengen, som han omtaler som ”ikke god”, er altså at fylkesrådmannen i styringsdialogmøtet fokuserer på områder som skolen ikke har fokusert på.

For å oppsummere hvordan lederavtalene utformes så tyder materialet på at lederavtalene er dypt forankret i skolens behov. Og som følge av at rektorene oppgir et eierforhold til innholdet i avtalene, så omtales dokumentene som gode dokumenter for lokal skoleutvikling. Det kan imidlertid være områder som ikke er omtalt i lederavtalen, men som virksomhetene også må ha beredskap på. Dette kan oppleves som problematisk, men som en rektor sier – *”Det betyr at jeg må skjerpe meg”*. Rektorene er samstemte i at de har gode muligheter til å



sette sitt preg på avtalene og til å få med de satsingsområdene som de mener er viktige for skolen.

## 5.2.2 Oppfølging av lederavtalen

Etter at satsingsområder er beskrevet i en lederavtalen så er det interessant å se på hvordan kvalitetsutviklingsarbeidet bli fulgt opp. I vår teoridel har vi beskrevet såkalte ”harde” og ”myke” kontrakter, og vi skal prøve å identifisere hvordan kontrakten eller avtalen håndheves i Akershus. Dette kom vi inn på flere ganger i løpet av intervjuet under stikkord som forventning og støtte, dialog og tillit samt styring og kontroll.

I materialet vårt sitter vi med mange sitater som plasserer seg på en akse mellom styring og kontroll på den ene siden og dialog og tillit på den andre siden. En av våre rektorer sammenligner styringssystemet i Akershus med styringssystemer i Oslo, Sverige og Skottland og konkluderer slik:

*”Jeg synes fylkeskommunen er for svak i utøvelsen av sin ledelse overfor virksomhetene... Akershus har ikke noe system i det hele tatt... Akershus har ingen ting. Altså du har kvalitetsundersøkelsen, men den er såpass lite knyttet mot fakta og resultater at den blir mer et virkemiddel til hjelp i kvalitetsutviklingen lokalt, tenker jeg”.*

Ingen andre rektorer gir i samme grad uttrykk for et ønske om styring, tvert imot så oppgir de at det bør være lite viktig for Akershus fylkeskommune å bli mer aktive i sin styring. To sitater illustrerer dette:

*”Når det gjelder fylkeskommunen i Akershus føler jeg at de i liten grad bruker styring som virkemidler, jeg føler at vi har innenfor veldig vide rammer stor frihet til å gjøre det vi vil, og det vi mener lokalt er hensiktsmessig”.*

*”Jeg oppfatter at det i liten grad er viktig for Akershus fylkeskommune å drive, kan du si aktiv styring, kontroll og oppfølging av rektor eller den enkelte virksomhet”.*

I disse sitatene kan det se ut til at mangelen på styring kanskje er et bevisst valg. Hvis vi nå går tilbake til den første rektoren sitert i dette kapittelet, gir også han, på andre steder

intervjuet, uttrykk for synspunkter på andre steder i intervjuet hvor han støtter en styringsfilosofi basert på dialog og tillit. Han sier:

*”Dialog og tillit, det er på plass og det fungerer veldig bra. Det som gir meg tillit er når dialogen er såpass god som den er, og da blir jo også lederavtalen et dokument som er veldig mitt eller skolen sitt, og dermed er også (det jeg oppfatter som) mangelen på kan du si styring tilstede”.*

En annen rektor i vårt materiale nevner at lederavtalen godt kan være mer konkret og mer praksisnær slik at det blir litt lettere å snakke om utviklingsarbeidet i oppfølgingssamtalene. Ut over dette finner vi ikke kilder i vårt materiale som er i nærheten av å etterspørre styring og kontroll på den måten som rektoren sitert innledningsvis. Vi tar dette som et argument for at rektorene i Akershus opplever at de har stort handlingsrom til å utvikle egen skolen. En annen rektor bruker begrepet mangfold når han omtaler dette. Han sier at han ønsker å utvikle et mangfold, og at han ser dette som en motvekt til styring. Styring er slik han oppfatter det å utvikle en organisasjon som skal gå i takt. Han mener selv at han innenfor dagens styringssystem har gode muligheter til å utvikle mangfoldet på egen skole, og at han selv benytter en dialogpreget metode når han skal få lærere til å ta ansvar for utviklingsarbeidet på egen skole. Denne rektoren gir med andre ord også uttrykk for en holdning som er nokså generell for rektorene i utvalget vårt, og som innebærer at skolene har stor lokal handlefrihet i valg av fremgangsmåte for å nå sine mål.

En rektor beskriver avveiningen mellom tillit og kontroll på følgende måte:

*”Vi ønsker dette skal være dokumenter som en skal ha nærhet til og mener helt oppriktig at skolen må styres ut ifra den type dokumenter, fordi alternativet er jo kontrollaspektet. Spørsmålet er jo om det er forpliktende nok”.*

Spenningsfeltet mellom styring og kontroll på den ene siden og dialog og tillit på den andre siden illustreres også godt av følgende sitat, og vi tar det med i sin helhet fordi vi mener at det gir viktig informasjon som på en god måte beskriver hvordan rektorene oppfatter at fylkeskommunen ønsker å utvikle styringssystemet.

*”I forhold til funnene i nasjonale tilsyn for eksempel, så organiserer en jo informasjonsrunder ute på virksomhetsnivå eller ut på regionsnivå for å kommunisere funnene og skape reaksjoner rundt egen praksis og legge til grunn for*

*at skolene skal ta dette på alvor og ta det med inn i egen praksis i etterkant. Og jeg synes for så vidt det er en fornuftig måte for det stemmer for så vidt med det bildet jeg har hatt av tonivå-modellens intensjoner, og det de kunne gjort, det var at de kunne gått tett på skolene og overstyrt og gått inn i de enkelte skoler direkte og da hadde de for så vidt gjort noe annet enn det som var intensjonen i tonivå-modellen. Det jeg opplever de prøver å få til nå, det er å bygge opp kompetanse lokalt, og da får vi jo den, ja vi kan i alle fall kalle det, tilløp til veilederrolle som fylkeskommunen inntar. Det føler jeg meg ganske fortrolig med og at det er en fornuftig måte å lære seg det på. Jeg er veldig redd for at hvis mange nok roper om hjelp, så kan en få mer kontrollaspekt enn det veilederaspektet som jeg ønsker. Det blir en mer innsnevring av måten å utvikle både fylkeskommunen og skolene på”.*

Vi oppfatter utsagnet over som eksempel på at fylkeskommunen i stor grad baserer sitt oppfølgingsarbeid på verdier som dialog og tillit. På dette grunnlaget oppfatter rektorene at de har nødvendig handlingsrom og ansvar for å utvikle kvaliteten på egen skole. Vi merker oss også at alle rektorene, med ett unntak, advarer mot å utvikle et kontrollbasert styringssystem.

Videre i intervjuene har vi snakket om mulighetene for å mislykkes med utviklingsarbeid, og vi har i den forbindelse støttet oss til formuleringer i ansvarsdokumentet om at styringsdialog og medarbeidersamtaler kan benyttes for å avklare behovet for oppfølging i form av støtte i arbeidet med å utvikle skolen. Vi spurte derfor samtlige rektorer om, og eventuell i hvilken form, de hadde behov for støtte fra skoleeier i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. Samtlige av våre rektorer svarer at de ikke opptatt av støtte underveis i arbeidet. Rektorene gir uttrykk for at de er tilfreds med den formen for støtte de har i dag, og synes det er greit med litt profesjonell avstand mellom rollene. To sitater understreker dette:

*”Hvor interessert er jeg i at skoleeier skal være helt tett på meg og sitte oppå meg? Det er jeg ikke. Jeg sier til min skoleeier at jeg ringer ikke dere ned, jeg setter litt interesser i forhold til å drive lederjobben og tørre å stå på litt egne ben uten at jeg skal drive og ringe og mase på dere, og dere ringer heller ikke og spør meg så mye hvordan det går, og det er på en måte en sånn avstand til det”.*

*”...det jeg snakker med fylkesdirektøren om, føler jeg blir en veldig sånn reell god debatt som er utviklende for både min rolle og hans rolle sånn prinsipielt. Men jeg har aldri etterlyst en fylkesdirektør som skal på en måte støtte meg i min personlige rektorgjerning på en måte. Han skal ikke være min nære personalleder som jeg ringer til når jeg har problemer med noe. Den vinklingen har jeg aldri hatt på en måte”.*

Det er med andre ord ingen av rektorene i vårt materiale som etterspør signaler fra fylkesrådmannen på hvordan de skal løse de ulike oppdragene. Rektorene setter pris på den handlefriheten de har til å løse oppgavene selv. En rektor sier følgende om det handlingsrommet han opplever at fylkesrådmannen har gitt ham:

*”Ja, han sier på en måte at det er det samme for ham hvordan jeg gjør dette, men du må finne ut et system som du som rektor tror på for at vi skal kunne greie å lede denne skolen til positiv utvikling innenfor disse områdene”.*

Ytterligere et aspekt ved lederavtalene som kom frem i løpet av intervjuene er knyttet til betydningen av å skrive under på et avtaledokument. Per i dag skal lederavtalen underskrives både av virksomhetsleder og fylkesrådmannen. Flere av rektorene sier at det er helt greit å underskrive på lederavtalen, og at de ser på dette som en gjensidig forpliktelse mellom to parter som bidrar til å tydeliggjøre forventninger og krav. En rektor uttaler dette slik:

*”Underskrift av lederavtalen er viktig på to perspektiv. Det ene er at vi må rullere dokumenter jevnlig så vi ikke skal gå ut på dato, det andre er at det blir en symboleffekt, at det er en oppfriskning av mandat og forventninger som en har godt av å tørke støv av gang etter gang på en måte. Men likevel så er det slik at det blir en slags seremoni, ny periode, nye muligheter, mulighet for å bli enda sterkere på de tingene vi ikke fikk til sist gang...”*

Samtidig stiller noen av disse rektorene også spørsmål ved betydningen av det å skrive under avtalen. Noe av dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.2.3 om konsekvenser ved avvik fra avtalen. Her tar vi med en litt mer generell betraktning:

*”.....så du kan si – hvorfor i all verden skal jeg skrive under, de bestemmer jo allikevel – så til syvende og sist så ser en det vel mer som litt sånn verditenkning som ligger bak, et slags kontraktsforhold som forplikter begge parter, litt mer sånn som*

*går på dialog og tillit, at det er derfor du må sette navnetrekket ditt under.... Ja, egentlig tror jeg det er mer sann verdiforankring som ligger bak når en tenker kontrakter og underskrifter, og ikke så sterk styring, mens hva som skjer en dagen kontrakten ikke fungerer, om styringen burde vært sterkere, det er en annen sak”.*

For å oppsummere hva rektorene sier om oppfølging så kan vi bruke en av rektorenes formulering om at lederavtalen fremstår som en type ”gentlemans agreement”, og at underskriften blir en slags seremoni eller symboleffekt som understreker den ansvarliggjøringen av rektor som ligger i avtalen. Hovedinntrykket er at skolene har stor lokal handlefrihet, noe rektorene også gir uttrykk for at de ønsker. De sier også at den støtten de i dag opplever fra rådmannsnivået fungerer fint, og de opplever det som ryddig å ha litt profesjonell avstand mellom partene. De mener også at fylkesrådmannen bidrar til en god dialog som støtter opp under utøvelsen av deres rolle som rektor. Ønsket om dialog og veiledning fremfor styring og kontrollaspekt fremheves av flertallet, det er kun en rektor som etterlyser mer styring og kontroll fra fylkeskommunen enn det i dag er. Med denne oppfølgingen mener de at lederavtalen er et godt verktøy for videreutvikling av virksomheten.

### **5.2.3 Konsekvenser ved avvik fra lederavtalen**

Som nevnt i kapittel 2, har lederavtalene et eget punkt som omhandler rammer for justering og reforhandling av avtalen. Lederavtalen sier imidlertid ingen ting konkret om konsekvenser av ikke å lykkes med å nå de målene som settes i avtalen mellom fylkesrådmannen og rektor. Det den sier, er at innholdet kan reforhandles og ved eventuell uenighet om forståelsen av avtalen forutsettes dette løst gjennom drøftinger.

Vi har i intervjuene stilt spørsmål både om hva slags konsekvenser det har å lykkes eller ikke lykkes med utviklingsmål og tanker omkring behovet for å ha en avtale som underskrives av begge parter. Først gjengir vi noen tanker om hva som kan tenkes å skje dersom en skole enten ikke prioriterer eller ikke når resultater på sine satsingsområder. Om dette sier en rektor:

*”Jeg kan tenke meg at da blir det satt fokus på det. Kanskje man da blir evt. innkalt til samtale hvor liksom, okei, her er resultatene, hva er gjort, hva ser skolen for seg nå? Rett og slett at det blir et tema som løftes opp og fram, og som man da blir*

*tvunget til å gjøre noe i forhold til istedenfor at det bare blir registrert og så går det videre og så lager man en ny lederavtale uten at det skjer noe”.*

Denne rektoren fremholder at manglende resultater omtales i samtale med fylkesrådmannen. Dette er et innspill de andre rektorene også gir, det er ikke slik at manglende resultater på satsingsområder har noen umiddelbare konsekvenser ut over at det blir gjort til gjenstand for en samtale. En annen rektor understreker dette og følger opp på følgende måte:

*”Vi skal drive skolen og ta ansvar for resultatene. Det smertelige ved å ikke oppnå resultater er at det ikke kommer søkere til enkelte av studieretningene, hvoretter en del av lærerne blir overtallige”.*

Vedkommende gir uttrykk for at han ønsker å ta ansvar for resultatene, og han har ingen problemer med å forplikte seg og anstrenge seg for å nå resultater på skolens satsingsområder. Han mener at den umiddelbare konsekvensen av ikke å anstrenge seg for å nå resultater vil være at jobben hans blir kjedelig og at han derfor kan bli uengasjert i sin rektorgjerning. Dette regner han med at noen vil legge merke til, og han regner med at det i så fall vil bli en samtale om det. Et gjennomgående trekk i vårt materiale er at rektorene henviser til samtaler når vi bringer inn temaet konsekvenser. En av rektorene formulerer seg imidlertid på et vis som vi kan tolke som et ønske om sterkere konsekvenser. Følgende sitat illustrerer dette:

*”Det foregår i hvert fall per dags dato liten oppfølging, det er verken incentiver eller konsekvenser knyttet til resultatoppnåelse”.*

En rektor etterspør altså mer straff og belønning i styringssystemet. Dette synet deles ikke av de andre rektorene. De uttrykker tilfredshet med dagens oppfølging. Punktet om reforhandling av avtalen oppleves imidlertid noe ulikt blant rektorene. En av de intervjuede rektorene som er fast tilsatt (altså ikke tilsatt på åremålskontrakt) kobler dette til forpliktelsen som ligger i signaturen av avtalen, og han gir uttrykk for at dokumentene signaliserer at avvik kan få konsekvenser. Følgende sitat understreker dette:

*”Ettårige resultatkrav er på en måte urealistisk. Altså, det å skrive under, hva ligger det i det? Ligger det på en måte den juridiske forpliktelsen du tar, altså hvis du ikke oppnår resultater så kommer noen og sier ”da vil jeg ikke ha deg mer”? Hva ligger det i presset som ligger der? Veldig uklart”.*

En oppsummering av rektorenes utsagn på dette området er at de opplever det som unødvendig å skrive under på de punktene som angir ressurs- og rammebetingelser da disse rammene styres av fylkesrådmannen og stadig endres. Videre gir rektorene uttrykk for at de tar ansvaret for utviklingsarbeidet på alvor, og med ett unntak gir de uttrykk for at de ikke ønsker andre incentivmekanismer enn at arbeidet med utvikling følges opp i form av samtaler med fylkesrådmannen.

### 5.3 Forholdet til nasjonal skolepolitikk

Som nevnt i kapittel 5.1.2 har vi i intervjuene vært opptatt av å studere hvordan rektorene opplever forholdet mellom den nasjonale skolepolitikken på den ene siden og den fylkeskommunale skolepolitikken og de styringssignalene som kommer fra fylkesnivå på den andre siden. Vi har tidligere referert at rektorene oppgir at fylkeskommunen ikke ”forstyrrer” den nasjonale skolepolitikken. Vi skal nå se hva de sier om hvordan de opplever at fylkeskommunen støtter opp under og formidler den nasjonale skolepolitikken. En rektor kommenterer dette slik:

*”Jeg synes de er flinke til å synliggjøre det, men det er noe med at jeg ikke er sikker på om de skal støtte opp om alle områder, det er noe med at tonivå-modellen appellerer faktisk til at skolene skal skjønne at de må ta ansvar for noe av dette selv. ... Det er i alle fall slik at hvis en har en organisering som er slik at skolen ikke holder seg oppdatert på nasjonalt nivå, så vil en sitte i et vakuum og ikke få med seg vesentlige endringer. En forventer på en måte at vi som ledergruppe skal klare å holde oss à jour. Så hvis skolene forventer at den skal få alle svarene på toppnivå som for så vidt ikke griper fatt i det nødvendigvis, så vil en for så vidt ha en rekke temaer som bare ligger der uten at noen gjør noe med det. Det er da ledernetverk eller andre typer nettverk som lager gode runder på det”.*

Sitatet illustrerer at nettverk (her: ledermøter eller regionale lederutvalg) har en rolle i styringssystemet i Akershus, og at dialog i ulike typer nettverk om utdanningssektorens utfordringer er viktige premisser for utviklingsarbeidet i Akershus. Dette synet deles av rektorene i vårt materiale. Rektorene gir uttrykk for at de i liten grad blir fortalt hvordan de skal forholde seg til nasjonale forventninger i skolepolitikken. Fylkesrådmannens rolle i denne typen nettverk er imidlertid i liten grad belyst i vårt materiale.

En annen rektor understreker betydningen av at skolen holder seg à jour med utviklingen på nasjonalt nivå. Han kobler dette med et punkt vi var inne på tidligere, nemlig behovet for ha en beredskap på hva som skjer på nasjonalt nivå når lederavtalen utformes. Han uttrykker dette slik:

*”Det har vært et problem, når vi lager disse dokumentene, at plutselig ber departementet eller fylkesmannen om en rapportering, og så kommer det en rapporteringsplikt i skolen som man ikke var helt forberedt på, sånn at når du lager disse dokumentene må man prøve å se inn i glasskulen, hva er det som på en måte er riktig? Og da er det jo satsingsområdene i direktoratet og departementet som kommer ned i fylkeskommunen, og derfor må vi ha med de i tillegg”.*

Denne rektoren er altså opptatt av at nasjonale tilsyn i stadig større grad oppleves som styrende for utdanningspolitikken. Han er opptatt av at skolene må ha en beredskap for hva som etterspørres i nasjonale tilsyn og at skolene må utvikle systemer som ivaretar utfordringene som presenteres i form av tilsyn. Han sier at

*”skolene vil fortsatt ha et handlingsrom i forhold til hvordan de griper an ting, men de vil ikke lenger har det handlingsrommet at de kan la være...”*

Det sentrale innholdet i rektorenes utsagn er imidlertid at de gir uttrykk for at skolene selv må ha beredskap på hva som rører seg på nasjonalt nivå i skolepolitikken, og at rektorene må ha systemer og beredskap for å håndtere uforutsette ting fra ulike nivåer i styringssystemet.

## 5.4 Tanker om videreutvikling av styringssystemet

Intervjuene våre handler i sin helhet om styringssystemet i Akershus, og i løpet av samtalene var det naturlig å åpne for noen tanker og refleksjoner rundt mulighetene for videreutvikling av dette styringssystemet. Som nevnt innledningsvis var hensikten med etableringen av analyseenheten i sentraladministrasjonen et moment som vi var nysgjerrige på da vi formulerte problemstillingen for vår oppgave. I løpet av det siste året har analyseenhetens rolle vært i utforming, og vi spurte rektorene eksplisitt om hvilke forventninger de hadde til etableringen av analyseenheten. Om opprettelsen av analyseenheten sier en rektor:



*”Jeg tror nok at fylkeskommunen i sterkere grad enn i dag trenger et eller annet nivå som er med på å si hvordan man vil ha det, en instans som kan trekke noen sammenligninger, sammenligne sammenlignbare skoler, det er det vanskelig for oss å få til i dag. Vi blir på en måte gående i vårt eget datamateriale, og i våre analyser på egen enhet kan vi ha en tendens til å lete etter ”de gode tingene”. Det å få mest mulig sammenheng mellom dokumentene og det man planlegger å gjøre på den ene siden og den kontrollen som kommer i etterkant på den andre siden, det tror jeg er ganske viktig”.*

Ønsket om bedre muligheter for analyse av data mellom skolene støttes av to andre rektorer:

*”Ideelt sett mener jeg at man skulle ha satset ressurser på å kunne gå inn i dybden på skolene og sjekke ut, kartlegge, komme frem til konklusjoner som igjen ville sette press på endring av praksis, for det er noe med det at når man på en skole ser at det er behov for endringer av praksis ser det ut som rektor står alene og mener det, så er det noe annet enn hvis du får faktadokumentasjon, press fra politikere, fylkeskommunen etc. Det legitimerer endringer i mye større grad, tror jeg da”.*

*”Jeg ser nytte i at skoleeier har et analyseredskap, som går på det pedagogiske, er interessert i det pedagogiske, det vi har prøvd på, det er det som skal være fokus i skolen og da bør det være folk som forstår seg på pedagogikk. Og så bør dialogen være mellom folk som forstår seg på skole”.*

Rektorene gir altså uttrykk for at etableringen av analyseenheten må føre til forbedringer av analysearbeidet. Det er imidlertid en spredning i materialet når vi går inn på om analyseenheten skal produsere analyser for skolene eller om de skal være et tilskudd til skolenes eget analysearbeid. Et av sitatene over illustrerer at en rektor ønsker analyser som kan brukes til å legitimere endringer i egen organisasjon. Dette synet står i kontrast til følgende utsagn:

*”Tonivå-modellen, altså bestiller-utførermodeellen, har blitt mye mer rendyrket,...,mye mer tydelig også, og den er mye mer utfordrende for den enkelte skole fordi det har blitt mye mer tydelighet i hvilke krav som blir stilt til skolen. Der en før hadde forholdsvis sterk styring fra toppnivå, er nå mye mer lagt ut på*

*virksomhetsnivå... Det er noe med å opparbeide den beredskapen og den egenskapen å gripe fatt i det på skolenivå, det består først og fremst av hvor gode evner den enkelte skole har til å skjønne det, og forholde seg til det. De skolene som fortsatt tror at her kan vi vente til fylkeskommunen sier hva vi skal gjøre, de blir sittende og vente... uten at det skjer noe. Dette utfordrer virksomhetene... Det er noe med å opparbeide den beredskapen og den egenskapen å gripe fatt i det på skolenivå, den består først og fremst av hvor gode evner den enkelte skole har til å skjønne det, og forholde seg til det”.*

At det etterspørres kompetanse til å gjennomføre analysearbeid, er gjennomgående i vårt materiale, og som vi har sett er det en av rektorene som er eksplisitt på at det er ”skolefolk” som må være de sentrale aktørene i analysearbeidet. Rektorene etterspør også et datamateriale som gjør det lettere å sammenligne sammenlignbare skoler. I dag sammenlignes egen skole med snittet i regionen og fylket, og for en rektor oppleves det som relativt meningsløst å sammenligne en stor yrkesfagskole med en liten allmennfagskole. Et forholdsvis langt sitat som vi betrakter som velegnet for å oppsummere noe av tenkningen blant rektorene gjengis avslutningsvis her i sin helhet:

*”Det er klart at hvis analyseavdelingen blir en vesentlig del av virksomhetsbesøkene etter hvert og holder styr på de ulike styringsdokumentene og har hele det blikket, så vil det jo etter hvert bli en vesentlig bedre virksomhetskompetanse på også å etablere noe av det samme blikket på den enkelte virksomhet. Og den dialogen blir jo viktig å opprettholde og styrke, fordi vi kan jo ikke ha det slik at analyseavdelingen skal overta analysearbeidet på skolene, vi skal fortsatt ha et vesentlig analyseblikk selv, men så igjen da, det vi analyserer, eventuelle forventninger til endringer, det må jo være gjennom linjer, AOT og direktører, altså det må gjennom dokumentene, ikke sant. Jeg har veldig stor tillit til at vi oppretter det og kaller det for analyseavdeling, så har jeg vel signalisert at det er en måte å lede og styre skolene på, for det motsatte var vel kanskje at en hadde opprettet et inspektørkorps som skulle besøke skolen, altså en kunne jo fått en kontrollavdeling i stedet for en analyseavdeling. I det minste så er i hvert fall det noe som jeg leser som en hyggelig utvikling”.*

Denne rektorens betraktning om at det kan være en forskjell mellom begrepene analyse og kontroll kan få stå som en oppsummering av rektorenes utsagn i dette avsnittet.

---

## 5.5 Oppsummering av våre funn

De hovedinntrykkene vi sitter igjen med etter intervjuene er for det første at rektorene gjennomgående gir uttrykk for at de har mange dokumenter å forholde seg til, at dette oppleves som uryddig og at de ser behov for forenkling. Vårt inntrykk er at lederavtalen oppleves som en forenkling i den forstand at den sorterer ut noen viktige resultatkrav fra mengden av forventninger som stilles til skolene og rektorene. To av rektorene oppgir da også at de har slått sammen lederavtalen og virksomhetsplanen. For det andre gir rektorene uttrykk for at de har et stort handlingsrom når det gjelder mål og tiltak for kvalitetsutvikling ved egen skole, og dette handlingsrommet opplever de som så viktig at de advarer mot tiltak som kan oppleves som styring og innsnevring av handlingsrommet. De opplever at handlingsrommet oppstår som følge av at fylkesrådmannen har valgt en dialogpreget tilnærming for utvikling av lederavtalen, og de oppgir styringsdialogmøtet mellom sentraladministrasjonen og skolens ledelse som den viktigste arenaen for utforming av skolens kvalitetsutviklingstiltak. Lederavtalen er en slags oppsummering fra styringsdialogmøtet, og de oppgir at signaturen på utviklingsmålene symboliserer en forpliktelse som de mener er med på ansvarliggjøre skolen. De opplever ikke at lederavtalen brukes som et verktøy for styring og kontroll, og de opplever ikke at fylkesrådmannen ”truer” med konsekvenser dersom skolen ikke når sine mål. De oppgir isteden at rektorjobben kan bli kjedeligere uten den forpliktelsen og den ansvarliggjøringen som ligger implisitt i dagens lederavtale. Avslutningsvis gir de uttrykk for at de gjerne vil ha bedre muligheter til å analysere skolens resultater, og at de ønsker at analysekompetansen i organisasjonen skal styrkes. De advarer med dette mot at eksterne skal definere hva som er kvalitet uten dialog og samhandling med skolen.

## 6. Analyse og drøfting av materiale i studien

I dette kapittelet vil vi omtale de funn vi har gjort og relatere dette til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, og vi vil drøfte funnene i lys av oppgavens teorigrunnlag. Innledningsvis gjennomfører vi en analyse av dokumentene som beskriver elementene i styringssystemet. Deretter analyserer vi intervjuene og hva rektorene sier om bruk av lederavtaler i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling i de videregående skolene i Akershus. Avslutningsvis drøfter vi lederavtalens rolle i styringssystemet i Akershus, og vi antyder noen utviklingsmuligheter på grunnlag av funnene i analysen.

### 6.1 Dokumentanalyse – utforming av styringssystemet i Akershus

I kapittel 2 har vi beskrevet et fylkeskommunalt styringssystem bestående av styringsdokumenter som økonomiplan, ansvarsdokument, lederavtale, virksomhets-/ eller handlingsplan og kvalitetskartet, og (styrings-)møter som ledermøter, regionale lederutvalg, lederkontaktmøter (4-4-2-møter), virksomhetsbesøk eller styringsdialogmøter, ledersamtaler og medarbeidersamtaler mellom rådmann og rektor. I tillegg må fylkeskommunen forholde seg til et nasjonalt styringssystem bestående av blant annet opplæringsloven, læreplanverket, det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og tilsynsordningen. Lederavtalen utgjør med andre ord et enkelt element i et større styringssystem, og når vi nå skal studere bruken av lederavtalen i Akershus, vil vi også komme inn på sammenhengen mellom de fylkeskommunale styringsdokumentene, styringsmøtene og de nasjonale føringene for kvalitetsutvikling.

Oversikten i kapittel 2 viser at den enkelte virksomhet i Akershus har mange ulike fylkeskommunale dokumenter å forholde seg til, og mange av resultatkravene i de fylkeskommunale dokumentene fanger opp nasjonale føringer. Dette innebærer at rektorer i Akershus må forholde seg til nasjonale føringer så vel som fylkeskommunale føringer i arbeidet med kvalitetsutvikling. Vi skal nå se litt nærmere på mangfoldet og kompleksiteten i det fylkeskommunale styringssystemet. Hvordan rektorene opplever skoleeiers rolle i det nasjonale styringssystemet kommer vi tilbake til i intervjuanalysen i neste kapittel.

Når vi går nærmere inn på styringsdokumentene i Akershus kan vi se at det er en sammenheng mellom økonomiplanen, ansvarsdokumentet og lederavtalen på den ene siden og kvalitetskartet og virksomhets-/ eller handlingsplanen på den andre siden. Grunnlaget for å betrakte disse på denne måten er forankringen de har i henholdsvis administrasjonsavdelingen (ADM) og avdeling for opplæring og tjenester (AOT) i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen.

På den ene siden har vi altså økonomiplanen som omtales som ”fylkeskommunens viktigste styringsdokument” (AFK, 2007a, s. 2). Økonomiplanen er først og fremst et styringsdokument mellom politisk nivå og fylkesrådmannen, mens ansvarsdokumentet skal være sentraladministrasjonens oppfølging av økonomiplanen ut i praksis. Videre skal lederavtalen, sammen med ansvarsdokumentet *”gi et helhetlig bilde av de viktigste mål og rammer for driften av den enkelte virksomhet”*, og lederavtalene skal være et *”grunnlagsdokument i forbindelse med oppfølgingen av virksomhetene”* (AFK, 2008c, s. 1). Vi leser dette som uttrykk for ganske klare styringsambisjoner fra skoleeier, og disse styringsambisjonene kommer til altså til uttrykk overfor rektorene via administrasjonsavdelingen (ADM) og med bistand fra analyseenheten. På den andre siden har vi kvalitetskart og virksomhetsplanen. Lederavtalen sier i avtaleteksten at den skal *”være et utgangspunkt for den enkelte virksomhets interne virksomhets-/ eller handlingsplan”*, og det forventes at virksomhetenes handlingsplan/ virksomhetsplan skal *”ta inn de resultatkrav som skolene i henhold til ansvarsdokumentet er forpliktet til å følge opp”* (AFK, 2008c, s. 1). Det står også her at *”punktene fra ansvarsdokumentet skal tas inn i virksomhetsplanen som et eget vedlegg som betegnes som xx videregående skoles oppfølging av ansvarsdokumentet”*. Om disse punktene oppfattes som presiseringer, byråkratisering eller som et tegn på en klar styringsambisjon er noe vi vil undersøke gjennom intervjuene. Her konstaterer vi at lederavtalen som nevnt i kapittel 2.3 skal underskrives av rektor og sendes til økonomiavdelingen i administrasjonsavdelingen (ADM), og samtidig er det forventet at virksomhetsplanen skal sendes inn til avdeling for opplæring og tjenester (AOT). Vår vurdering er at det eksisterer et potensial for å forbedre koordineringen både av utformingen og av oppfølgingen av de ulike styringsdokumentene mellom de ulike avdelingene i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen.

Vår analyse av lederavtalen og ansvarsdokumentet stiller oss overfor spørsmålet om forholdet mellom ansvarsdokumentet og lederavtalen og virksomhetsplanen, samt om

koblingen til den enkelte virksomhets ansvarsområder fra ansvarsdokumentet fremstår som tydelige nok. For å belyse dette henviser vi til ett eksempel som er basert på en gjennomgang av styringsdokumentene. Under kvalitetsområdene som gjelder de videregående skolene i ansvarsdokumentet (dokumentets kapittel 4) vises det til resultatkrav som skal ”presiseres i lederkontrakten”. Dette gjelder følgende punkter:

<b>4.2.4 Hovedområde Ledelse</b>				
<b>Kvalitetsområde</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden</b>	<b>Nr</b>	<b>Resultatkrav for år 1 (2008)</b>	<b>Oppfølging</b>
Forvaltning av ressurser		8	Frafallet er redusert med 20 % i gjennomsnitt pr skole	Presiseres i lederkontrakten
		9	Andelen som fullfører og består har økt med 80 %	Presiseres i lederkontrakten
<b>4.2.5 Andre resultatkrav knyttet til Felles, overordnet kvalitetsbeskrivelse</b>				
<b>Kvalitetsområde</b>	<b>Kvalitetsmål for perioden</b>	<b>Nr</b>	<b>Resultatkrav for år 1 (2008)</b>	<b>Oppfølging</b>
Arbeidsmiljø		19.3	Sykefraværet overstiger ikke 5.5 % som gjennomsnitt for fylkeskommunen	Presiseres i lederkontrakten

Tabell 3: Eksempler på kvalitetsområde som i følge ansvarsdokumentet skal presiseres i lederkontrakten (AFK 2008a, s.29)

For det første kan vi observere at disse resultatkravene også omtales i ansvarsdokumentets kapittel 2 som omhandler sentraladministrasjonens ansvarsområder, men også her med en formulering om at dette skal følges opp av de videregående skolene. For det andre ser vi i tabellen over at det forutsettes i ansvarsdokumentet at disse punktene presiseres i den enkeltes lederavtale. Som en kuriositet ser vi også at i denne delen av ansvarsdokumentet omtales lederavtalen fremdeles som ”lederkontrakt”. Det er imidlertid interessant at når vi kommer til selve lederavtalen er disse punktene ikke spesifisert i dokumentet som sendes ut fra administrasjonsavdelingen. Derimot står det som nevnt en formulering i lederavtalen om at resultatkrav som omtales i ansvarsdokumentet, skal tas inn i den enkelte virksomhets handlings- eller virksomhetsplan. Dette innebærer at det er resultatkrav som formuleres i ansvarsdokumentet som fylkesrådmannen forutsetter blir presisert i lederavtalen, samtidig som fylkesrådmannen i lederavtalen skriver at resultatkrav fra ansvarsdokument skal

presiserer i virksomhetsplanen. For rektorene betyr dette at de må studere ansvarsdokumentet for å finne resultatkrav som det forventes at de inkluderer i virksomhetsplanen, og disse resultatkravene vil som følge av dette ikke bli omtalt i lederavtalen. Det er grunn til å anta at dette kan virke forvirrende, og det grunnlag for å stille spørsmål om hvordan det kan sikres at resultatkrav blir ivaretatt.

Et annet aspekt vi vil påpeke fra dokumentene, er knyttet til formuleringen i ansvarsdokumentet om at resultatkrav skal *”følges opp av virksomhetene”*. Med 43 virksomheter kan det stilles spørsmål ved hvor forpliktende denne formuleringen fremstår for hver enkelt virksomhet. Som nevnt tidligere i dette kapittelet forventes det at virksomhetenes handlingsplan/ virksomhetsplan i et eget vedlegg skal *”ta inn de resultatkrav som skolene i henhold til ansvarsdokumentet er forpliktet til å følge opp”* (AFK, 2008c, s. 1). For det første er det grunn til å bemerke forventningen om at skolene skal lage et eget dokument eller vedlegg som skal oppsummere ansvarsdokumentet. For det andre ser vi etter en gjennomgang av ansvarsdokumentet for 2008 at de videregående skolene har ansvar for gjennomføring og oppfølging av 24 ulike resultatkrav. Disse resultatkravene er omtalt både i den delen av ansvarsdokumentet som omhandler sentraladministrasjonens ansvar og i den delen som omhandler opplæringsvirksomhetenes ansvar. Skolene finner altså omtale av sine resultatkrav to steder. For noen resultatkrav som omtales flere steder i ansvarsdokumentet er det også ulik presisering av hvem som er ansvarlige for oppfølgingen (AFK, 2008a). I vedlegg 3 gjengir vi en fremstilling av de resultatkrav virksomhetene i henhold til ansvarsdokumentet er forpliktet til å følge opp. I kapittel 6.3 kommenterer vi dette nærmere.

Vi tar med ett eksempel her knyttet til at virksomhetene skal følge opp resultatkrav om at antall elever som er i ferd med å droppe ut av videregående opplæring (bortvalg) skal reduseres. Dette er tallfestet gjennom et mål om at det blant de elevene som er i ferd med å droppe ut så skal andelen som oppnår kompetanse på lavere nivå økes til to prosent i løpet av 2008 (i styringsdokumentene er dette resultatkravet formulert som at andelen elever som går mot planlagt kompetanse på lavere nivå er økt til to prosent). Det er sannsynlig at skolene forholder seg ulikt til dette resultatkravet. Som følge av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om hvordan dette resultatkravet følges opp, og siden det er virksomhetene som skal følge opp: Hvordan og til hvem melder skolene tilbake om oppfølgingen av resultatkravet? Er det slik at fylkesrådmannen ”ser” hva som ligger til grunn for et bestemt resultat og bruker dette i administrasjonsavdelingens arbeid med å utforme neste års

lederavtale, eller foregår det en kontinuerlig evaluering av lederavtalen og ansvarsdokumentet med påfølgende og fortløpende justering av virksomhetsplanen i samarbeid med avdeling for opplæring og tjenester? Eller foregår denne oppfølgingen på helt andre måter?

Et annet eksempel kan vi finne ved å sammenligne økonomiplanen og ansvarsdokumentet. I løpet av de seneste årene har både økonomiplanen og ansvarsdokumentet blitt bygd opp omkring en mal etter modell av kvalitetskartet, det vil si med definerte kvalitetsområder og tilhørende kvalitetsmål. I tillegg utformes det altså resultatkrav for år 1 i disse dokumentene. Vi vil heretter bruke betegnelsen målhierarki om denne typen inndeling. Det at kvalitetskartet og kvalitetstenkningen på denne måten danner modell for dokumentutformingen, kan vi ta som et tegn på tilnærming i begrepsbruken mellom ADM og AOT. Vi kan imidlertid konstatere at begrepsbruken ikke er helt gjennomført. Et eksempel som illustrerer denne mangelen på enhetlig begrepsbruk, er knyttet til resultatkravet om at "virksomheten har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering". I økonomiplanen er dette gjengitt i følgende målhierarki:

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Resultatkrav år 1 (2008)	
Virksomhetsstyring og styringsdialog	Den enkelte virksomhet er en lærende organisasjon	Virksomheten har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering	

Tabell 4: Eksempel på fremstilling av resultatkrav fra økonomiplanen (AFK, 2007b, s. 55)

Det samme resultatkravet finner vi i også i ansvarsdokumentet, men da gjengitt i følgende målhierarki, hvor og oppfølgingsansvar er tatt med:

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Resultatkrav år 1 (2008)	Oppfølging
Felles pedagogisk forankring		(Utdannings-) virksomhetene har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering	Følges opp av virksomhetene

Tabell 5: Eksempel på fremstilling av resultatkrav fra ansvarsdokumentet (AFK, 2008a, s. 29)

Lignende eksempler er beskrevet i kapittel 2.3. Det at et resultatkrav er koblet til flere ulike kvalitetsmål og kvalitetsområder kan oppfattes som manglende enhetlig begrepsbruk, og dette kan være egnet til å forvirre. Samtidig kan det også være uttrykk for ulike tilnærminger eller flere måter å nærme seg et resultatkrav på. Gjennom intervjuene ønsket vi å få klarlagt



om styringsdokumentene fremstår som tydelige for rektorene eller om dokumentmengden og mangelen på enhetlig begrepsbruk oppfattes som forvirrende. På bakgrunn av dokumentanalysene kan det se ut til at det er mange ulike interessenter involvert i utarbeidelsen av formuleringene.

Spørsmålet om hvordan et resultatkrav følges opp leder oss inn på møtestrukturen. I ansvarsdokumentet er det beskrevet to ulike møter mellom fylkesrådmannen og virksomhetsleder, henholdsvis leder-/styringsdialog og medarbeidersamtaler. Disse møtearenaene har vi beskrevet i kapittel 2.3. For oss er det imidlertid noe uklart hva som menes med lederdialog. Slik vi oppfatter formuleringene vi har referert tidligere om oppfølging og støtte så tyder dette på at fylkesrådmannen har beskrevet lederdialog som en mulighet til å invitere rektorer til samtaler ut over medarbeidersamtalen. Slik vi leser dette kan både lederdialog og medarbeidersamtaler gjennomføres med kortere intervaller enn ett år. Hvis dette er riktig så kommer lederdialogmøtene i tillegg til virksomhetsbesøket. Noe av vår forvirring på dette området skyldes kanskje at virksomhetsbesøket også omtales også som styringsdialogmøte, og dette kan forveksles med formuleringen om leder-/styringsdialog. Styringsdialogmøtet gjennomføres imidlertid med cirka 18 – 24 måneders intervall. I løpet av et år kan det altså avvikles flere møter som omtales som styringsdialogmøter, samtidig som det også kan gjennomføres medarbeidersamtaler i løpet av et år. Om medarbeidersamtalen mellom virksomhetsleder og fylkesrådmannen heter det blant annet at denne skal ta utgangspunkt i virksomhetsleders arbeid med å nå resultatkravene i lederavtalen. Dette tar vi som et tegn på at fylkesrådmannen har utviklet et styringssystem som muliggjør kontinuerlig og jevnlig oppfølging av sine rektorer.

Når det gjelder virksomhetsbesøket eller styringsdialogmøtet har vi i kapittel 2 beskrevet dette som en sentral møtearena. Der ble det også henvist til at lederavtalen skal være et viktig diskusjonsgrunnlag i styringsdialogen og at lederavtalen skal være viktig grunnlagsdokument i forbindelse med oppfølgingsmøter i virksomhetene. Som vi har sett er det imidlertid ikke slik at alle resultatkrav nedfelles i lederavtalen, noen står bare i ansvarsdokumentet og noen av disse igjen er eventuelt medtatt i skolens vedlegg til virksomhetsplanen. Spørsmålet er da hvilken status de sakene som ikke står omtalt i lederavtalen får i forbindelse med virksomhetsbesøket. Sagt på en annen måte: Når lederavtalen er samtaletema og enkelte områder løftes frem, kan det bidra til å fjerne fokus fra andre viktige satsingsområder og helhetstenkningen for sektoren? Et annet aspekt ved

dette er at styringsdokumentenes resultatkrav er ettårige, mens styringsdialogmøtene kanskje gjennomføres bare hvert andre år. Hvordan utvikles da resultatkrav for mellomperioden, og hvordan følges disse opp?

Ytterligere et aspekt kan knyttes til oppfølging av ”resultatkrav” som kommer fra nasjonalt nivå. Det kan tenkes at nasjonalt nivå for eksempel gjennom tilsyn setter fokus på områder som ikke er omtalt i noen fylkeskommunale dokumenter. Dette vil det ikke være naturlig å følge opp i virksomhetsbesøkene, og begrunnelsen for dette er først og fremst at virksomhetsbesøk gjennomføres så vidt sjeldent som hvert andre år. Uten å ha kjennskap til hva aktørene tenker om dette, er det grunn til å stille spørsmål ved hvordan nye og uforutsette utfordringer og saker blir ivaretatt. På dette grunnlaget er det mulig at de ulike nettverksmøtene vi har omtalt må utvikle en beredskap for å drøfte resultatkrav som må håndteres ulikt ved ulike skoler eller for å håndtere saker som ”oppstår underveis” i skolehverdagen. Vår vurdering er at dagens lederavtale bare i begrenset grad tar opp i seg hele spekteret av utfordringer, og om den fungerer som et godt verktøy for kvalitetsutvikling på enkelte områder så kan den også fjerne fokuset fra andre områder.

For å oppsummere våre inntrykk etter dokumentanalysen vil vi fremheve at vi oppfatter resultatstyringstenkningen som fremtredende, og at avtalte resultater kan oppfattes som krav. Formuleringen om at fylkesrådmannen skal ivareta virksomhetsledernes behov for støttefunksjoner understreker dette, i den forstand at eksplisitte resultatkrav kombineres med tilbud om støtte og avtale om reforhandling ved uenighet eller avvik. For oss blir det viktig å finne ut mer om hvordan ulike resultatkrav følges opp for å kunne si noe om hvordan lederavtalen brukes for kvalitetsutvikling. Det vil og være av interesse å finne ut hvilken støtte rektorene opplever de har behov for.

Vi kan videre oppsummere dokumentanalysen i følgende punkter:

- Rektorene har mange dokumenter og mange, og til dels ulike, forventninger å forholde seg til
- Lederavtalen vil bare unntaksvis omfatte alle utviklingsområder som en rektor må ha beredskap for å håndtere
- Det kan stilles spørsmål ved om dagens dokumentstruktur og møtestruktur gir den nødvendige beredskap for å håndtere alle forventninger som stilles til skolen

- Det kan videre stilles spørsmål ved om lederavtalen utvikles i en prosess hvor de fleste utfordringer blir vurdert og prioritert, og dette på en måte som gjør at de mest sentrale utfordringene faktisk blir ivaretatt i lederavtalen
- Det kan være noe uklart om det er i lederavtalen at kvalitetsutviklingsarbeidet forankres, eller om det for eksempel forankres i ansvarsdokumentet
- Det kan stilles spørsmål om forventninger fra ansvarsdokument kommuniseres tydelig nok i styringssystemet

Lederavtalen er etter dette en del av et stort og komplekst styringssystem, og spørsmålet er om hvordan dette fungerer som verktøy for kvalitetsutvikling. Det blir et spørsmål om hvordan dette systemet praktiseres. Dette skal vi vurdere i neste kapittel. Her kan vi avslutningsvis relatere vår analyse til gjennomgangen av styringsdiskurser i kapittel 3.1. Gustav Karlsen (2002) beskriver blant annet målstyring, og han viser til at et ønske om effektivisering og bedre kvalitet som er noe av grunnlaget for utviklingen av målstyringskonseptet (Karlsen, 2002, s. 32). Karlsen sier at gjennom målstyring formulerer sentrale myndigheter overordnede mål som skal formidles nedover i systemet og følges opp med resultatvurdering og tilbakemelding (Karlsen, 2002, s. 96) og omfattende rapportering og dokumentasjon av egen virksomhet blir viktig. Vi mener at hovedtrekkene i det målstyringsbildet Gustav Karlsen viser til her gjenspeiler seg i styringsdokumentene fra Akershus fylkeskommune. Fylkesrådmannen i Akershus gir uttrykk for sine interesser gjennom mange og komplekse dokumenter, og med mange og til dels ulike forventninger. Vi mener at det vi ved å se det faktum at det i lederavtalen forventes at virksomhetenes handlingsplaner/virksomhetsplaner skal ta inn samtlige resultatkrav fra ansvarsdokumentet, totalt 24 resultatkrav, sammen med det systemet for lederoppfølging som er beskrevet i dokumentene, har grunnlag for å si at prinsipalen i dette styringssystemet har høye styringsambisjoner. At det i tillegg skal presiseres kvalitetsutviklingsområder i lederavtalen understreker dette. Dokumentanalysen gir oss med andre ord grunnlag for å hevde at fylkesrådmannen (prinsipalen) vil mye og har høye ambisjoner på skolens vegne, og at prinsipalen i dette styringssystemet har klare styrings- og oppfølgingsambisjoner.

## 6.2 Intervjuanalyse – praktisering av styringssystemet i Akershus

I dette kapittelet skal vi analysere materialet fra intervjuene. Vi har sett at lederavtalen er en del av et komplekst styringssystem, og vi vil innledningsvis analysere hvordan rektorene oppfatter sammenhengen mellom de ulike styringsdokumentene. Videre vil gå mer eksplisitt inn på lederavtalen for å analysere hva rektorene sier om utforming, bruk og oppfølging av lederavtalen i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling. Lederavtalen kan brukes på forskjellige måter som styringsverktøy, og et sentralt tema vil være å analysere bruken av lederavtalen i forhold til styring og kontroll på den ene siden og støtte, dialog og tillit på den andre siden.

### 6.2.1 Sammenhengen mellom styringsdokumentene

Som en overgang fra dokumentanalysen kan vi innlede dette kapittelet med å gjengi hvordan rektorene beskriver styringsdokumentene generelt. Et gjennomgående trekk er her at de opplever styringssystemet og den tilhørende dokumentmengden som komplekst. Som vi har vist til i kapittel 5.2.1, uttalte to av rektorene at det ikke bør være for mange dokumenter som omhandler de samme tingene, da dette kan skape uryddighet og problemer med å få kommunisert inn i egen organisasjon. Det faktum at rektorene oppgir at lederavtalen er med på å ”rydde” i alle forventningene som stilles til skolene kan være et uttrykk for at rektorene har behov for hjelp til å sortere i mengden av ulike forventninger.

Rektorene er opptatt av målformuleringene som inkluderes i lederavtalene. Det eksisterer et mangfold av målformuleringer både i økonomiplanen og i ansvarsdokumentet. Hvordan skolene selv skal lage en virksomhetsplan, og hvordan de skal følge opp prioriteringene i dette mangfoldet av målformuleringer som beskrives i disse dokumentene fremstår ikke klart i vårt materiale. For oss ser det ut som om fylkesrådmannen/ skoleeier har klare forventninger til hva skolene skal inkludere i sin virksomhetsplan. Dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved hvem som ”eier” virksomhetsplanen. Et nærliggende spørsmål er hvorfor fylkesrådmannen trenger fire dokumenter for å presisere sine forventninger til skolen. (økonomiplan, ansvarsdokument, lederavtale og virksomhetsplan). Rektorene i vårt materiale uttrykker at sammenhengen mellom styringsdokumentene er uklare. Hvorfor rektorene har denne opplevelsen har kanskje noe med oppfølgingen å gjøre, og vi kan stille spørsmål ved om skolene blir vurdert på alle de områdene som det forventes at de skal følge

opp? Kan det være slik at rektorene prioriterer de områdene de blir vurdert på, og at andre forventninger blir nedprioritert?

Noen av rektorene fremhever spesielt at de opplever forholdet mellom virksomhetsplan og lederavtale som uryddig og utydelig, og noen sier at de har slått sammen disse to dokumentene. Det at de slår sammen to av styringsdokumentene, kan være en indikasjon på at lederavtalen fjerner fokus fra vesentlige områder, men det kan også være et bevisst valg for å forsterke områder. I relasjon til teorier om lærende organisasjon – det å planlegge og prioritere mål for egen virksomhet - bør virksomhetsplanen omfatte mer enn det som fylkesrådmannen er opptatt av i lederavtalen – i hvert fall slik at skolen kan dokumentere at andre forhold er vurdert, men ikke betraktet som så viktig at de blir prioritert

Kontraktsoppfølging er et sentralt punkt i Prinsipal-Agentteorien. Teorien tar imidlertid utgangspunkt i at agenten kontrolleres på forventninger omtalt i avtalen. Dersom forventninger presenteres i andre dokumenter, er det et åpent spørsmål om disse oppfattes som forpliktende for agenten. Kontraktsoppfølging er også et sentralt punkt i kontraktsteori. Som vi har sett i kapittel 3.2, har den myke versjonen av kontraktsutforming som formål å være et verktøy for dialog. Spørsmålet er da om avtalen åpner for dialog om forhold som ikke er direkte omtalt i avtalen. Slik vi ser dette har fylkeskommunen en utfordring i å få skoler til å forplikte seg til det mangfoldet av utviklingsområder som beskrives i økonomiplan, ansvarsdokument og lederavtaler. Fylkesrådmannen på sin side sier imidlertid følgende om hensikten med ansvarsdokumentet:

*”Målet med å samle mye informasjon i ett dokument er å gi en helhetlig oversikt og et godt grunnlag for styringsdialogen mellom virksomhetene og fylkesrådmannen”.*  
(AFK, 2008a, s. 5.)

Dette illustrerer at ansvarsdokumentet også er et sentralt dokument for styringsdialogen, på linje med lederavtalen. Spørsmålet er etter dette om ansvarsdokumentet oppfattes av rektorene som like viktig. Dette kommer vi tilbake til.

### **6.2.2 Utvikling av lederavtalen og skolens satsingsområder**

Analyseenheten i fylkeskommunen har en sentral rolle i utformingen av lederavtalen. Dette kan brukes som grunnlag for en påstand om at analyseenheten utformer skolenes

satsingsområder, og formidler disse skriftlig til rektorene i form av et avtaleutkast. En slik påstand vil være i samsvar med teorier om kontraktstyring, hvor det hevdes at kontraktstyring i sin natur nærmest forutsetter en organisatorisk inndeling etter en bestiller-/utførermodell (Greve & Ejersbo, 2001). Implisitt i dette ligger det en betraktning om at bestillerenheten utformer kontraktsbetingelsene. I lys av Prinsipal-Agent-teorien kan vi si at skoleeier er prinsipalen som utformer kontraktsbetingelsene, og rektor og skolene er agenter som utfører oppdragene. Dokumentanalysen i kapittel 6.1 kan også gi grunnlag for å underbygge en slik påstand.

Problemstillingen i vår oppgave er imidlertid å belyse hvordan lederavtalen brukes i arbeidet med kvalitetsutvikling, og et av forskningsspørsmålene er hvordan skolenes satsingsområder identifiseres. Det er da et interessant funn at rektorene ikke oppgir styring fra eiernivå som kilde til prioritering av satsingsområder, men tvert imot at de gjerne tar en stor del av ansvaret for utvikling av satsingsområdene selv. Rektorene oppgir et mangfold av satsingsområder, og de henviser like gjerne til lokale behov og nasjonale føringer som til fylkeskommunens prioriteringer når de snakker om forankring av kvalitetsutviklingsarbeidet.

Dette illustrerer to forhold. På den ene siden kan fokuset på nasjonale føringer være et uttrykk for at rektorene betrakter det nasjonale nivået som den reelle prinsipalen i styringssystemet. Skoleeier opptrer i dette bildet i en slags stabsfunksjon. Vi skal senere drøfte hvordan forholdet mellom skoleeier og nasjonale myndigheter oppleves av rektorene. På den andre siden fokuserer rektorene i utstrakt grad på lokale behov. Dette kan være et uttrykk for at skoleeier har tillit til at rektorene evner å identifisere lokale utfordringer, og tillit til at arbeid med lokale utfordringer er viktig for lokal kvalitetsutvikling. I relasjon til teorien kan dette være et eksempel på at utdanningssektoren skal imøtekomme mange og ofte kryssende hensyn, og at dersom det eksisterer usikkerhet med hensynt til hvordan tiltak virker så kan det være hensiktsmessig å utvikle tillitsbaserte kontraktsformer (Greve & Ejersbo, 2001, s. 187). Hovedkonklusjonen på dette punktet er imidlertid at rektorene i Akershus har et stort handlingsrom og stor grad av frihet til å prioritere ut fra lokale behov og nasjonale forventninger.

I intervjuene var vi opptatt av om vi kunne identifisere noe misforhold mellom nasjonale og fylkeskommunale forventninger til skolene. Rektorene mente her at fylkesrådmannen stoler

på at "skolen vet best". De ga videre uttrykk for at det fylkesrådmannen er opptatt av i lederavtalen er det samme som han er opptatt av i styringsdialogmøtene, gjennom kvalitetskartet, i brukerundersøkelsene, i nasjonale (og internasjonale) føringer med mer. Videre er det ingen av rektorene som ser noe misforhold mellom fylkesrådmannens forventninger til skolene og de nasjonale forventningene til skolene. Dette gir grunn til å spørre om hvem som egentlig er prinsipalen i dette bildet.

Flere av rektorene i vårt materiale kommenterer styringsdialogsmøtets betydning for utvikling av skolens satsingsområder, og møtet oppfattes som en dialog som gir gode og konstruktive innspill til de prosesser skolen er inne i. Rektorene fremhever at satsingsområdene nærmest vedtas av skolen etter dialog med eieren i styringsdialogmøtet. Dette underbygger en konklusjon om at styring ikke er det primære formålet med styringsdialogmøtet, men at møtet isteden er preget av dialog og refleksjon om utvikling og at satsingsområdene utformes i nær dialog mellom prinsipal og agent. En av rektorene sier at det har vært en utvikling i styringsdialogen, det er nå blitt tydeligere bestilling og forhåndsrapportering forut for møtet. Vi tolker dette som et uttrykk for at fylkesrådmannen forventer at skolen forbereder seg til utviklingssamtalen/ styringsdialogmøtet. Samtidig kan det være et uttrykk for at fylkesrådmannen etterspør en egenvurdering fra virksomhetene som grunnlag for styringsdialogmøte.

### **6.2.3 Om bruk og oppfølging av lederavtalen**

Når vi drøftet PA-teorien i kapittel 3, viser vi at det ikke forutsettes at det ikke er en entydig sammenheng mellom agentens innsats og det resultatet som produseres. Teorien åpner for at et resultat kan forklares med tilfeldige forhold utenfor agentens kontroll (Hagen, 1992, s. 49). På grunnlag av dette er det derfor vanskelig å styre rektoren på grunnlag av resultater. Spørsmålet er om denne forutsetningen og implikasjonen er relevant for skole.

Som praktiske eksempler i kapittel 3 har vi beskrevet at skoler som jobber godt med elevmedvirkning kan oppleve at antall klagesaker øker. Forklaringen på dette kan være at elevene på en skole som prioriterer elevmedvirkning blir mer bevisst på egne rettigheter. Antall klagesaker behøver med andre ord ikke nødvendigvis være et godt mål på om skolen jobber godt med elevmedvirkning. Tilsvarende kan en skole som jobber godt med bortvalg oppleve at antall elever som slutter øker som følge av at elevene blir mer bevisst på egne

utdanningsønsker og forutsetninger. Antall elever som slutter, behøver med andre ord ikke være et godt mål på om skolen jobber godt med bortvalgsproblematikk. Dette er eksempler på det som i teorien omtales som forhold utenfor agentens kontroll.

Gitt at vi aksepterer at det i utdanningssektoren kan være vanskelig å avsløre om et resultat skyldes forhold innenfor eller utenfor rektorens kontroll, så må vi også akseptere at dette må få konsekvenser for kontraktsoppfølgingen. Dersom en rektor blir målt på antall klagesaker, så er det grunn til å anta at han vil anstrenge seg for å redusere antall klagesaker. Dette kan han kanskje oppnå uten å anstrenge seg særskilt for kvalitetsforbedringer i opplæringstilbudet. Tilsvarende kan en rektor kanskje oppnå å redusere bortvalget også uten at dette representerer en kvalitetsforbedring. Utfordringen for skoleeier i denne situasjonen er å forsøke å trenge bak resultatene for å se hvordan skolen jobber. Det er på dette grunnlaget at vi antar at en skoleeier som inviterer til dialog om kvalitetsutvikling vil ha lettere for å se sammenhengene mellom skolens arbeid og resultater enn en skoleeier som utelukkende fokuserer på kontroll av resultater. Dersom det er vanskelig å kontrollere hva som ligger bak et resultat sier denne teorien at styring utelukkende etter resultater kan ha utilsiktede effekter, og dette gir en begrunnelse for bruk av myke kontrakter og en tettere dialog om oppfølging av resultater. Det at lederavtalen brukes som et utgangspunkt for dialog om kvalitetsutvikling kan altså være en tilpasning til et forhold som innebærer at det kan være komplekse årsakssammenhenger bak et resultat i utdanningssektoren. Det å iverksette konsekvenser på grunnlag av resultater blir på dette grunnlaget feil i forhold til teorien, og et rop om mer styring kan derfor virke mot en hensikt om å forbedre kvaliteten i opplæringstilbudet. Det gjenstår imidlertid å vurdere om incentivene til å anstrenge seg for å oppnå resultater er gode nok. I vårt materiale finner vi få incentiver i styringslinjen mellom rådmann og rektor, men vi mener å se at det eksisterer høy grad av lojalitet mellom aktørene.

I styringssystemet er fylkesrådmannens utfordringer og forventninger kombinert med tilbud om støtte. Dette inngår som en del av leder-/og styringsdialogen, hvor det i ansvarsdokumentet (AFK, 2008a) omtales at behov for støttefunksjoner skal avklares i forbindelse med denne dialogen. Gjennom intervjuene har vi derfor stilt rektorene spørsmål om de har hatt behov for støtte fra skoleeier i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet, og eventuelt i hvilken form. Samtlige av våre rektorer gir uttrykk for at de ikke har behov for støtte fra fylkesrådmannen for å iverksette kvalitetsforbedringstiltak. Flere understreker at det holder å vite at de har fylkesrådmannens tillit, og synes det er greit med litt profesjonell



avstand, to av rektorene omtaler at de ikke vil ha en rådmann som puster dem i nakken. Dette gir oss et inntrykk av at rektorene ikke aksepterer en styrende rådmann eller en rådmann som opptrer som en ”bedreviter”. Men uttalelsene om tillit gir oss samtidig et inntrykk av at rektorene ikke oppfatter seg som truet av fylkesrådmannens posisjon, og at de som agenten i dette bildet ikke er noen kuert leilending men tvert imot en profesjonell gårdsbestyrer med minst like gode forutsetninger for å mene hva som er god skoleutvikling som prinsipalen. De gir her uttrykk for at ledernetverk eller andre nettverk er viktige for å holde seg faglig oppdatert.

Rektorene understreker i det vi har sagt over, betydningen av lederavtalen som grunnlag for dialog om kvalitetsutvikling. Samtidig understreker de avtalens betydning for forankring av utviklingsarbeid i egen organisasjon. Dette skjer gjerne på styringsdialogmøtet hvor skolens ledelse møter fylkeskommunens ledelse. Rektorene i vårt materiale sier at dette forplikter medarbeiderne i egen organisasjon og at underskriften på lederavtalen fungerer som et symbol som understreker denne forpliktelsen. Vårt inntrykk etter intervjuene er at det er styringsdialogmøtet og innholdet i dette møtet som er viktig for virksomhetens kvalitetsutvikling, og at lederavtalen nærmest er et dokument som oppsummerer de viktigste konklusjonene fra styringsdialogmøtet.

### 6.3 Drøfting – om bruk av lederavtale som verktøy for kvalitetsutvikling

I dette kapittelet skal vi redegjøre for hvordan vi tolker rektorenes opplysninger om hvordan lederavtalene brukes som verktøy for kvalitetsutvikling, og hvilke utfordringer de peker på for styring og arbeid med kvalitetsutvikling i de videregående skolene i Akershus. Vi ønsket gjennom vår problemstilling å få svar på hvordan lederavtalene i videregående skoler i Akershus brukes i arbeidet med lokal kvalitetsutvikling. Vi skal knytte denne drøftingen til to forhold, henholdsvis hvordan styringssystemet og lederavtalen brukes for kvalitetsutvikling og deretter hvordan styringssystemet og lederavtalen er utformet.

Både vår analyse av styringsdokumenter og intervjuer med rektorene, samt med fylkesdirektøren, har bidratt med mange innspill til å belyse problemstillingen. Som nevnt i kapittel 6.1 kan styringsdokumentene fra Akershus fylkeskommune beskrives som et målstyringssystem hvor fylkesrådmannens (prinsipalens) forventninger og interesser

kommer tydelig til uttrykk. Samtidig oppgir rektorene at de også forholder seg bevisst til føringer fra nasjonalt nivå, og dette innebærer at de også betrakter nasjonale myndigheter som prinsipal. Det går også frem av vårt materiale at det er viss motstand fra noen av rektorene mot at nasjonal skolepolitikk skal ”knaes” i fylkeskommunen før den kommer ned til skolene. Dette kan være et tegn på at rektorene i vår undersøkelse oppfatter styringssignalene fra den nasjonale prinsipalen som klare og tydelige nok.

Samtalene med rektorene viser at fylkesrådmannen er en viktig dialogpartner for lokal kvalitetsutvikling, først og fremst gjennom styringsdialogmøtene og utformingen av lederavtalen men også gjennom å tilrettelegge for andre nettverkspregede samarbeidsarenaer som regionale og fylkeskommunale ledermøter, skoleutvalgsmøter med politikere med mer. Kvalitetsutviklingsarbeidet ser etter dette ut til å være et resultat av dialog og tillit, ikke av styring og kontroll. Rektorene understreker i våre samtaler at de ønsker å holde en profesjonell avstand til fylkesrådmannen i den forstand at de setter pris på det lokale handlingsrommet som systemet åpner for, og rektorene fremhever at den gjensidige tilliten er viktig.

Styringssystemet – slik det praktiseres i Akershus – har etter vår vurdering klare likhetstrekk med nyere styringsteori om ansvarliggjøring og vurderingsstyring. Som omtalt i kapittel 3.4 beskriver St.mld, *Kultur for læring*, (2003-2004), et styringssystem som kjennetegnes av grunnprinsipper om klare nasjonale mål, bred kunnskap om resultater, at ansvars plasseringen skal være tydelig, at det skal være stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat (UFD, 2004a). Engeland m.fl. (2008) viser til at den samme stortingsmeldingen vektlegger det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og at dette er et system som er blitt utformet som et ansvarsstyringssystem. Videre skriver Engeland m. fl. (ibid.) at økt desentralisering og nye oppgaver for styring har bidratt til fremvekst av vurderingsstyring, og som beslutningsunderlag i et målstyrt styringssystem har vurdering fått økt betydning. For videreutvikling av styringssystemet i Akershus kan disse teoriene være nyttige å ha med som et bakteppe.

Vi har sett at gjennom styringsdokumentene for fylkeskommunen signaliserer prinsipalen en klar og tydelig ambisjon om styring og kontroll. Når vi så gjennom intervjuene får innblikk i rektorenes opplevelse av styringssystemet i Akershus, viser det et annet bilde hvor kontroll og styringsaspektet fra fylkesrådmannens side er tonet ned til fordel for dialog og tillit. På en

måte kan vi si at styringssystemet og dokumentsystemet i Akershus fremstår som noe ”schizofrent” – i spennet mellom styring/kontroll og dialog /tillit/ og ansvarliggjøring. På den ene siden fremstår det formelt som et system designet for styring og kontroll, mens det på den andre siden praktiseres med utgangspunkt i verdier som tillit og dialog. Samtidig har samtaler med rektorene gitt oss inntrykk at de ønsker et styringssystem som har grunnleggende verdier knyttet til dialog og tillitt med stor grad lokal handlefrihet, og ikke et styrende system hvor alle skal gå i takt og mangfoldet ikke får utvikle seg. Vi mener at våre data viser at Akershus er på god vei til å utvikle et slikt styringssystem i praksis, men at styringsdokumentene pr i dag ikke beskriver dette systemet fullt ut. Det er med andre ord slik vi ser det manglende samsvar mellom det styringssystem som fylkesrådmannen beskriver i sine styringsdokumenter og det styringssystemet som fylkesrådmannen praktiser.

Når det gjelder lederavtalen spesielt viser våre data at rektorene oppfatter at avtalens viktigste hensikt er å understreke tre forpliktende punkter som etter styringsdialogmøtet fremstår som skolens viktigste forbedringsområder. Vi er klar over at lederavtalen inneholder langt mer enn disse tre punktene, men det er disse tre punktene som i stor grad utgjør skolens satsingsområder. Rektorene oppgir at styringsdialogmøtet er viktig for kvalitetsutviklingsarbeidet, og lederavtalen fremstår nærmest som en oppsummering av de viktigste kvalitetsutviklingsområdene som aktørene er enige om etter styringsdialogmøtet. Dette leder oss til vår første hovedkonklusjon: På bakgrunn av vårt materiale vil vi si at lederavtalen fungerer som en lokal kvalitetsutviklingsplan, en plan som nærmest er autorisert av fylkesrådmannen, og som brukes av rektorene til å ansvarliggjøre ledergruppen ved egen skole og det øvrige personalet ved skolen. Lederavtalen spesifiserer få eller ingen konsekvenser knyttet til resultatoppnåelse, men resultatene brukes som grunnlag for dialog ved utvikling av neste års lederavtale.

I analysen over så har vi vist at resultatkrav formuleres i mange dokumenter og at styringssystemet er komplekst. Som vi har beskrevet i kapittel 2.3 og 6.1 så omtaler ansvarsdokumentet totalt 24 resultatkrav som de videregående skolene er forpliktet til å følge opp. Samtidig vises det i lederavtalen til at det forventes at de resultatkravene fra ansvarsdokumentet som virksomheten er forpliktet til å følge opp, skal tas inn i virksomhetens handlingsplan/virksomhetsplan som et eget vedlegg som skal benevnes xx videregående skoles oppfølging av ansvarsdokumentet. Dette forutsetter, slik vi ser det, at rektorene må sikre at alle resultatkrav fra ansvarsdokumentet forankres videre ned i lokale

styringsdokumenter som handlingsplan/virksomhetsplan, og at disse dokumentene må synliggjøre hvordan virksomheten vil følge opp det enkelte resultatkrav. Vi har vist at virksomhetsleders arbeid med å nå disse resultatkravene skal være et utgangspunktet for den jevnlige lederoppfølgingen mellom den enkelte rektor og rådmann. Et naturlig spørsmål blir da om styringsdokumentene slik de fremstår pr i dag er tydelige nok?

I vårt materiale fra intervjuene kan vi få inntrykk av at skolene har relativt liten oppmerksomhet rundt andre resultatkrav enn de tre som fremheves som viktigst etter styringsdialogmøtet og som derfor er nedfelt i lederavtalen, uten at vi kan hevde dette. Dette kan selvfølgelig skyldes at vi gjennom vår tilnærming med oppmerksomheten rettet mot lederavtalene tok vekk noe av fokuset på de andre dokumentene, men det kan også være et uttrykk for at lederavtalen sorterer ut viktige forbedringsområder og fjerner oppmerksomheten fra andre forbedringsområder. Det faktum at rektorene opplever at styringsdokumentene er uklare kan være en bekreftelse på at lederavtalen sorterer og rydder og bidrar til å prioritere satsingsområder blant et komplekst mangfold av forventninger. Det faktum at enkelte skoler slår sammen lederavtale og virksomhetsplan understreker at de har behov for å sortere i mangfoldet av satsingsområder. Videre tar vi dette som et uttrykk for at rektorene ikke ser nytten av å kommunisere satsingsområder i to kanaler inn mot sentraladministrasjonen, det vil si at virksomhetsplanen kommuniseres med opplæringsavdelingen mens lederavtalen kommuniseres med administrasjonsavdelingen.

Slik det fremstår for oss kan det være en fare for at resultatkrav som formuleres i ansvarsdokumentet ikke vil bli omtalt i lederavtalen og heller ikke i virksomhetsplanene. Det faktum at rektorene må studere ansvarsdokumentet for å finne resultatkrav som det forventes at de inkluderer i (vedlegg til) virksomhetsplanen vurderes av rektorene og av oss som forvirrende. Dette leder oss til vår andre hovedkonklusjon: Styringssystemet generelt er komplekst, men rektorene opplever lederavtalen som tydelig, klargjørende, ansvarliggjørende og forpliktende. Det er grunn til å anta at områder som ikke omtales i lederavtalen ikke blir ivare tatt i samme grad. Manglende beredskap på enkelte områder kan representere en utfordring for et dialog- og tillitsbasert styringssystem i den forstand at oppmerksomhet som rettes mot ikke-prioriterte områder, for eksempel i form av tilsyn eller revisjon, fort kan oppfattes som styrende. Dette vil være tilfelle i de situasjoner hvor skolene må forlate sine prioriterte satsingsområder for å "slukke branner på andre områder".

---

For å oppsummere hovedinntrykket vi sitter igjen med så er det at rektorene i vårt utvalg har et stort lokalt handlingsrom og stor lokal frihet, og fylkesrådmannen bruker ikke lederavtalen som et verktøy for styring av utviklingen på en skole.

Kvalitetsutviklingsarbeidet ved den enkelte skole tar utgangspunkt i lokale behov og lokale vurderinger, og etter at disse er diskutert med fylkesrådmannen i et styringsdialogmøte nedfelles noen av dem som punkter i en lederavtale som underskrives. Arbeidet med satsingsområdene i lederavtalen danner så utgangspunkt for den påfølgende styringsdialogen. Samtalene med rektorene viser at det er et ønske om at formen på styringsdokumentene blir vurdert. Rektorene peker i den sammenheng på at det er behov for rydding, forenkling og presisering i dokumentene og at hensikten med dokumentene må fremstå tydelig slik at de ikke fremstår som noe mer enn de er. Videre nevner flere av rektorene at forholdet mellom lederavtalen og virksomhetsplanen er uklar. Vi deler rektorenes oppfatning av behovet for en ”rydding” i styringsdokumentene basert på det innblikk vi har fått i de etter vår dokumentanalyse. Vi vil også fremheve synspunktet fra rektoren som sier at ettårige resultatkrav er urealistiske. Det at styringsdialogmøtet gjennomføres hvert annet år kan være et argument for å utvikle toårige lederavtaler.

I materialet vårt har vi gjengitt noen tanker om svakheter ved dette styringssystemet og om bruken av lederavtaler som verktøy for kvalitetsutvikling. I neste kapittel skal vi gjengi noen betraktninger omkring mulighetene for videreutvikling av styringssystemet. Hensikten med dette er å forsøke å sette ord på hva rektorene tenker om mulighetene for forbedring av kvalitetsutviklingsarbeidet, samt at vi ved å skrive om hva rektorene mener om forbedringsmulighetene kan få et nytt perspektiv på svakhetene ved dagens styringssystem.

## 7. Tolkning og mulige implikasjoner av våre funn

En hovedkonklusjon fra forrige kapittel var at lederavtalen er en del av et komplekst styringssystem. På papiret fremstår styringssystemet generelt og lederavtalen spesielt som et dokumentsystem hvor fylkesrådmannen gir uttrykk for mange og krevende styringsambisjoner overfor rektorene, men i praksis så brukes lederavtalen for å konkretisere og tydeliggjøre noen satsingsområder som utvikles i dialogpreget samhandling mellom fylkesrådmann og rektor. Engeland m.fl. (2008) setter dette i sammenheng med ansvarlighet, og vi kommer tilbake til dette mot slutten av kapitlet.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om den praktiseringen av styringssystemet som vi ser i vårt materiale er et resultat av et bevisst valg fra fylkesrådmannens side. I den grad dette er et bevisst valg så kan vi tolke dette som et uttrykk for at fylkesrådmannen gjennom styringssystemet gjør et forsøk på å bygge opp under en strategi hvor kvalitetsutvikling skjer på skolens premisser, og hvor han aktivt bygger opp under ønsket om å utvikle skolene som lærende organisasjoner. På dette grunnlaget valgte vi å gjennomføre en kort samtale med fylkesrådmannen (ved fylkesdirektør for opplæring og tjenester). Til stede på møtet var også lederen for analyseenheten i fylkeskommunen. Vi gjorde det innledningsvis klart at dette ikke var noe formelt intervju til bruk i analysen, men at hensikten var å kvalitetssikre grunnlaget for våre funn. Samtalen varte i ca 30 minutter, og innholdet er ikke transkribert.

I løpet av samtalen stiller fylkesrådmannen et for oss betimelig spørsmål – hvordan bruke makt for å utvikle kvalitet? Fylkesrådmannen tilnærmer seg denne problemstillingen ved å henvise til en formulering som omhandler forholdet mellom begrepene makt og tillit: *”Du får makt ut ifra den tillit du greier å gi dine medarbeidere”*. Vi kan konstatere at fylkesrådmannen flere ganger i løpet av samtalen understreker at tillit er et viktig element i styringssystemet i Akershus fylkeskommune. Fylkesrådmannen bekrefter også at det kan være et dilemma eller avveiningsproblem mellom styring og tillit i den forstand at tiltak som bryter tillit kan oppleves som at kontroll innføres, og at dersom tilliten brytes så kan aktører reagere med passivitet. Et bilde på dette kan være at aktører som opplever å bli styrt kan reagere ved å ”lene seg tilbake” og vente på neste styringssignal. Vi tolket samtalen omkring disse punktene som klare indikasjoner på at fylkesrådmannen ønsker å utvikle et styringssystem basert på teorier om lærende organisasjoner, og at han mener at makt til å

utvikle kvalitet er nært knyttet til tillit. Vi tolker samtalen også slik at fylkesrådmannen ikke ønsker å styre kvalitetsutviklingen gjennom direkte pålegg og utforming av konkrete kvalitetskrav, det vil si i form av det vi tidligere har omtalt som ”harde kontrakter”.

I kapittel 6 oppsummerte vi utviklingen av styringssystemet med at vi kan se en dreining i retning av et dialogbasert kvalitetsutviklingssystem. Etter samtalen med fylkesrådmannen velger vi å betrakte dette som en villet utvikling. Fylkesrådmannen bekrefter i løpet av samtalen at fylkeskommunen når som helst kan innføre en mer kontrollpreget praksis innenfor rammene av det nåværende systemet, men at fylkeskommunen nå er opptatt av å utvikle et mer tillitsbasert styringssystem. Når vi kommer inn på begrepsbruk og stiller spørsmål ved hvorfor styringssystemet betegnes som et mål- og resultatstyringssystem, så bringes vi over i en diskusjon omkring kritikken av mål- og resultatstyring og om det hittil egentlig er utviklet eller eksisterer noe godt beskrevet alternativ. Vi tolker dette slik at fylkesrådmannen etterspør mer teori- og begrepsutvikling på dette området. For oss er dette en illustrasjon på noe vi var inne på i kapittel 3.4, hvor både Engeland m.fl. (2008) og Roald (2006) poengterer mangelen på teori og begrepsutvikling når organisasjonslæring brukes som tilnærming til styringsutfordringer i utdanningssektoren.

Videre i samtalen kom vi også inn på temaer som vi betrakter som særlig utfordrende i dagens styringssystem. På dette punktet dreide samtalen seg mest om behovet for å ha nødvendig beredskap for å håndtere ”nye” utfordringer, det vil si utfordringer som målbæres av for eksempel politikere, media, tilsynsmyndigheter, revisjonsmyndigheter med flere og som kan kreve en type oppmerksomhet som aktørene i utgangspunktet ikke var forberedt på. Fylkeskommunen ser et behov for å ”rigge systemene” og å utvikle en beredskap for å håndtere slike utfordringer, samtidig som rektorene i vår analyse gir klare uttrykk for at de ikke ønsker at dette skal medføre mer eierstyring. Fylkesrådmannen bemerket at i en slik situasjon vil utfordringen for skolene være å klare å integrere risikotenkning i prioriteringsarbeidet på skolenivå. Et mulig svar på denne utfordringen er at skolene utvikler enda bedre beredskap for å håndtere utfordringene på selvstendig grunnlag, og at de gjør dette på en måte som kan forsikre fylkesrådmannen om at sentrale risikoforhold blir ivaretatt. Dette innebærer at skolene må utvikle en praksis som medfører at fylkesrådmannen opplever at han har en form for kontroll over utdanningssektoren uten at han behøver å opptre kontrollerende overfor hver enkelt skole.

Basert på intervjuene vi har gjort og på samtalen med fylkesrådmannen vil vi konkludere med at styringssystemet i Akershus fylkeskommune har utviklet seg fra et rent målstyringssystem og mot et dialogbasert kvalitetsutviklingssystem. Med dette har fylkeskommunen oppnådd en større grad av lokal forankring for kvalitetsutviklingsarbeidet. Rektorene oppgir at de er tilfreds med tilliten de er vist og ansvaret som følger med dette. Hovedutfordringen synes å være at vi med dagens styringssystem ikke kan være sikre på om sentrale kvalitetsutviklingsområder blir ivaretatt lokalt. Dette kan delvis skyldes at styringssystemet er komplekst og at lederavtalen ikke fokuserer på alle relevante utviklingsområder, men det kan også skyldes at skolene innenfor dagens struktur mangler nødvendige forutsetninger for å kunne vurdere alle relevante sider ved egen virksomhet på en fullgod måte. Sagt med andre ord kan dette innebære at lederavtalen, som har en god egenskap ved at det løfter fram noen utviklingsområder som gjennom signaturen blir godt forankret i organisasjonen, også har en side som gjør at den kan overskygge eller kamuflere viktige utviklingsområder. I de tilfeller hvor dette ikke kompenseres i andre elementer av styringssystemet kan det være en fare for at skolene ikke klarer å ivareta alle forventninger som stilles til skolen. Dette kan, slik vi tolker utsagnene fra rektorene og fylkesrådmannen, imøtekommes ved å videreutvikle styringssystemet og ved å videreutvikle den lokale vurderingskompetansen.

Vi har sett at lederavtalen utvikles i styringsdialogmøtet. Dette innebærer at skolen har gode muligheter til å påvirke satsingsområder for eget utviklingsarbeid. Forutsetningen er at skolen har kompetanse til å vurdere tilstanden i skolen på en profesjonell måte. I så fall kan dagens lederavtale erstattes av en omforent kvalitetsutviklingsplan. I det følgende velger vi å forfølge tanken om behovet for å videreutvikle den lokale vurderingskompetansen.

Bedre vurderingskompetanse er ikke nødvendigvis tilstrekkelig til å sikre at skolene klarer å ivareta alle forventningene de stilles overfor. Det er heller ikke realistisk å forvente at alle skoler skal eller må imøtekomme alle forventninger. Det er imidlertid et poeng at med bedre vurderingskompetanse så har skolene en bedre mulighet for å vurdere og prioritere blant alle forventningene de blir møtt med. Med dette kan også innholdet i lederavtalen bli bedre kvalitetssikret. Hensikten med å videreutvikle vurderingskompetansen og lederavtalen må være at styringssystemet sikrer at sentrale utfordringer ikke blir glemt eller ”faller mellom to stoler”. En annen mulig effekt av å utvikle den lokale vurderingskompetansen kan for eksempel være at konklusjoner fra revisjonsmyndigheter og tilsynsmyndigheter ikke så lett

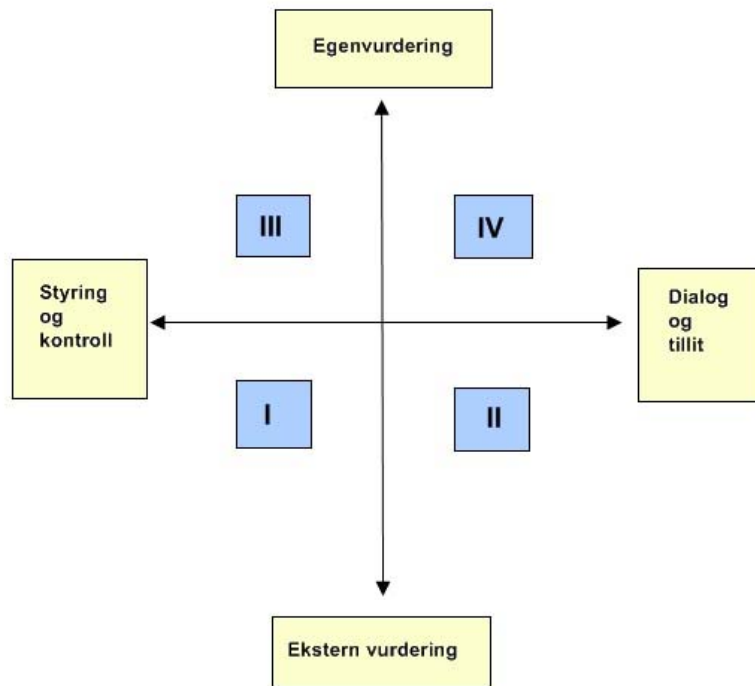


---

blir oppfattet som styrende, men at de heller inngår som et element i en læringsprosess på den enkelte skole. Ytterligere et aspekt kan vi se ved å koble behovet for ønsket om bedre vurderingskompetanse med skolens lokale utviklingsansvar og fylkesrådmannens tillit til at skolene kan utvikle egen kvalitet. Dersom vurderingskompetansen lokalt blir forbedret kan det tenkes at ansvarsfølelsen lokalt styrkes, og dermed kan fylkesrådmannens tillit til det lokale utviklingsarbeidet også styrkes og behovet for styring begrenses.

Fylkesrådmannen berørte i vår samtale at fylkeskommunen kanskje manglet teorier og begreper om det styringssystemet som nå er under utvikling. Basert på betraktningene om at vurderingskompetanse kan være et sentralt element i videreutviklingen av styringssystemet skal vi nå avslutningsvis koble dette med noen av de betraktningene som Engeland m.fl. (2008) gjør om styringsutfordringene i skolen. Vi lar dette stå som noen ufullstendige og avsluttende betraktninger ut ifra et formål om å imøtekomme rektorenes ønsker om videreutvikling av styringssystemet og fylkesrådmannens ønske om begrepsutvikling, samtidig som vi ved å studere utviklingsmulighetene også kan få et bedre grunnlag for å beskrive noen av styringsutfordringene som etter vår analyse følger av dagens styringssystem.

Vi har tidligere beskrevet avveiningsproblemet mellom styring og kontroll på den ene siden og dialog og tillit på den andre siden. Ved å tilføre en dimensjon basert på betraktningene om behovet for å videreutvikle skolenes vurderingskompetanse, kan vi skissere dette i følgende modell.



Figur 4: Skisse av modell for vurderingstyring (egen modell)

På den horisontale aksene har vi satt styring og kontroll opp mot dialog og tillit. Styring og kontroll kan innebære at politikkkutforming/sannheten/bevisene analyseres og vedtas sentralt, det vil si av prinsipalen. Engeland m.fl. omtaler dette som en styringslogikk bygd på incentiver (2008, s. 197). Dette innebærer at det forventes at agenten gjør det han blir oppmuntret til, eller at han gjør det han blir bedt om å gjøre. I følge Engeland m.fl. representerer dette styringssystemet et uttrykk for et behavioristisk læringssyn, og han betegner relasjonen mellom prinsipal og agent som en "low-trust"-relasjon (2008, s. 197). Dialog og tillit på den andre siden innebærer at politikkkutforming/sannheten/bevisene utvikles i dialog mellom prinsipal og agent. Engeland m.fl. omtaler dette som en styringslogikk basert på tenkning om organisasjonslæring (2008, s. 197). Slik vi har omtalt organisasjonslæring er noen av kjerneelementene at det dialog om skolens utfordringer, om fastsetting av skolens utviklingsmål, om utvikling av tiltak for å nå mål og sist men ikke minst dialog og erfaringsutveksling om hva som kan forklare resultatene og gjennom det læring for å kunne videreutvikle mål og tiltak i neste omgang. I følge Engeland m. fl. representerer denne styringslogikken et uttrykk for et mer sosiokulturelt læringssyn (2008, s. 197).

På den vertikale aksen i figuren har vi satt opp ekstern og intern vurdering. Ekstern vurdering kan her være et begrep som innebærer at vurderingskompetansen forvaltes sentralt, det vil si av prinsipalen. Vi kan her tenke oss et styringssystem hvor fylkesrådmannen besitter en analysekompetanse som innebærer at han blir premissleverandør for kvalitetsutviklingen. På den andre siden har vi egenvurdering som kan innebærer at vurderingskompetansen forvaltes lokalt, det vil si av agenten.

I kvadrant I i figuren kan vi plassere et instrumentalistisk mål- og resultatstyringssystem hvor prinsipalen forteller agenten hva som skal gjøres og hva som skal utvikles, og hvor prinsipalen bruker sin makt og myndighet til å styre og kontrollere agenten. Vi mener at det styringssystemet som vi har beskrevet i dokumentanalysen gjerne kan plasseres her. Styringssystemet i Akershus fremstår etter dokumentanalysen som et system designet for styring og kontroll fra prinsipalen. Mål- og resultatstyring kan gjerne plasseres her, og for vårt formål kan vi kalle dette ”ovenifrastyring”.

I kvadrant II kan vi plassere et inkluderende mål og resultatvurderingssystem hvor agenten redegjør for sine vurderinger, og hvor prinsipalen kvalitetssikrer vurderingene med sin analysekompetanse. I denne situasjonen er det dialog om kvalitetsutviklingstiltak, samtidig som at det gjerne er prinsipalen som har det avgjørende ordet på hva som er utfordringene og på hva som skal prioriteres. På grunnlag av intervjuanalysen er vi fristet til å plassere styringssystemet i Akershus slik det praktiseres i dag i denne kvadranten. Det faktum at fylkesrådmannen inviterer til dialog, samtidig som han er godt informert om tilstanden i samtlige fylkeskommunale virksomheter kan være et bilde på dette. Vi har ikke noe i vårt materiale som tilsier at fylkesrådmannen er ”overlegen” på analysekompetanse, men han er bedre informert enn rektoren om resultatene ved de ulike skolene og han har flere medarbeidere rundt seg i styringsdialogen. Det forhold at styringssystemet i Akershus fremstår som så vidt harmonisk kan være et uttrykk for at rektorene utviser stor grad av lojalitet til fylkesrådmannen og styringssystemet.

I kvadrant III kan vi plassere det vi kan kalle et kvalitetsrangeringssystem. Lokale vurderinger og prioriteringer er her sentrale grunnlagsdokumenter for kvalitetsutvikling, men i dette systemet inntar prinsipalen en rolle hvor han sammenstiller lokale vurderinger og bearbeider disse til fylkeskommunale utviklingsplaner. I kvadrant III så kan vi derfor tenke oss eksempler på at enkeltskoler vil ønske å fremstå på en måte som til en viss grad er

tilpasset prinsipalens interesser. Det grunnleggende skillet mellom kvadrant III og IV går på at i kvadrant III så blir den fylkeskommunale utviklingsplanen styrende for skolen.

I kvadrant IV kan vi plassere et styringssystem som vi er fristet til å betegne som vurderingsstyring. Her er perspektivet at kvalitet utvikles nedenfra (bottom up), og fylkesrådmannens rolle er å legge til rette for at de lokale kvalitetsutviklingsplanene er godt kvalitetssikret. Skolens kvalitetsvurdering utgjør her det viktigste grunnlaget for lokale utviklingsplaner, og ansvarliggjøring av skolen og rektoren vil være et sentralt element i denne kvadranten. Det forventes at den enkelte skole skal forstå sitt ansvar og initiere de nødvendige utviklingsprosesser. I kvadrant IV vil fylkeskommunale prioriteringer bare unntaksvis overprøve de lokale utviklingsplanene

Vi lar utfyllende beskrivelser av styringssystemer innen for denne modellen få stå som mulig tema for videreføring av vårt arbeid. Her vil vi oppsummere med at modellen har gitt oss tanker om at dagens virksomhetsplan kan erstattes av en skolelokal kvalitetsutviklingsplan, og at dagens lederavtale kan erstattes av en prioritert eller presisert lokal skoleutviklingsplan. Kvalitetsutviklingsarbeidet vil med dette kanskje bli bedre forankret i skolenivået, og vi mener med dette at skoleeier har et grunnlag for å få god oversikt over tilstanden i fylkeskommunens skoler. Med dette kan også skoleeier få et godt grunnlag for å imøtekomme regjeringens varslede endring av opplæringslovens § 13-10 i retning av å pålegge skoleeier en plikt til å utarbeide en årlig rapport som dokumenterer tilstanden i skolen (KD, 2008, s. 82).

## 8. Avslutning

Vi har i tittelen på denne oppgaven brukt formuleringen ”rektor på kontrakt”. Tittelen henviser til styringssystemet i Akershus, hvor lederavtalen utgjør et sentralt element i styringssystemet. Lederavtalen har vært under utvikling i Akershus fylkeskommune siden 2000, og den ble tidligere omtalt som lederkontrakt. I forbindelse med den senere tids økende oppmerksomhet omkring resultater og kvalitet, formulerte vi en problemstilling omkring hvordan lederavtalene brukes i arbeidet med kvalitetsutvikling ved de videregående skolene i Akershus.

Analysen er knyttet opp mot styringsteori. Styringssystemet i Akershus er utformet ved årtusenskiftet, og i en tid hvor bestiller-/utførertenkningen stod sentralt. Et spørsmål vi stilte oss innledningsvis var derfor – er det mulig å bestille kvalitet i opplæringen? Og hvordan forholder i så fall rektorene seg til en slik bestilling?

Vi har basert vårt arbeid på analyse av tilgjengelige dokumenter og intervjuer av fem rektorer. Dokumentanalysen har vist at lederavtalen er en del av et komplekst styringssystem. Dette illustreres også i vårt materiale fra intervjuene, men det er mulig at vi med vårt fokus på lederavtalen ikke har fanget godt nok opp hva rektorene mener om styringssystemet generelt. Videre har vi i vårt materiale sett at rektorene i vårt materiale er lojale overfor det styringssystemet som nå er under utvikling. Det er mulig at dette er et uttrykk for at rektorene i vårt utvalg har vist en interesse for å se styringssystemet fra flere sider ved at de har innehatt funksjoner som ledere eller sekretærer i regionale lederutvalg eller erfaring fra andre styringssystemer. Det er mulig at et mer tilfeldig utvalg av rektorer ikke hadde gitt oss det samme inntrykket av lojalitet.

I dokumentanalysen har vi sett at styringssystemet i sin form er tilpasset hierarkisk orientert kontakt og rapportering, mens vi i intervjuanalysen har sett at styringssystemet i praksis er preget av dialog og samhandling (jf. Engeland, 2008, s. 198). Lederavtalen, som i form skal regulere forholdet mellom avtalepartene, er i praksis en oppsummering og en konkretisering av satsingsområder som aktørene gjennom et styringsdialogmøte er enige om å prioritere. Signaturen som aktørene setter på avtalen har en symboleffekt som understreker den gjensidige enigheten og som fremhever de gjensidige forpliktelsene som ligger i avtalen. Rektorene oppgir at de er veldig opptatt av å nå resultater på disse gjensidig forpliktende

kvalitetsutviklingsområdene, og vi opplever rektorene som utpreget lojale overfor disse utviklingsmålene som de har underskrevet på. Lojaliteten understrekes av at det i vårt materiale ikke er noen rektorer som oppgir at de har unnlatt å satse på noen av de avtalte målene, og det er heller ingen som oppgir at de har dårlige resultater på noen av områdene. I vårt materiale finnes det derfor ikke noe som forteller oss hva som skjer dersom en skole ikke når resultater på et avtalt område, det nærmeste vi kommer er rektorenes antagelser om at – jo, det vil nok bli lagt merke til, og ja – det kan jo hende det blir en samtale om det, men ut over det er det ingen som frykter for konsekvensene ved et eventuelt avvik fra avtalen. Lederavtalen utvikles altså i dialog, og fylkesrådmannen har tillit til at rektorene yter sitt beste for å nå mål på resultatområdene.

En utfordring i dette styringssystemet er forholdet mellom ansvarsdokumentet, lederavtalen og skolens kvalitetsutviklingsplaner. I styringssystemet brukes betegnelsen virksomhetsplan eller handlingsplan om skolens kvalitetsutviklingsplaner. Vi har sett at lederavtalen konkretiserer tre satsingsområder for den enkelte skole, mens ansvarsdokumentet for 2008 omtaler 24 satsingsområder som skal følges opp av skolene. I vårt materiale er det imidlertid bare unntaksvis at noen nevner ansvarsdokumentet som et viktig styringsdokument. Dette kan ha flere forklaringer. Vi har sett at ansvarsdokumentet er komplekst, og dette kan begrense interessen for dokumentet. Vi har også i intervjuene satt fokus på lederavtalen spesielt, og dette kan ha trukket noe oppmerksomhet bort fra ansvarsdokumentet. Det kan imidlertid også være slik at mange av formuleringene i ansvarsdokumentet kan betraktes som konkretiseringer og oppfølginger av nasjonale kvalitetsutviklingsområder, og vi har flere eksempler i vårt materiale på at rektorene oppgir nasjonale forventninger som grunnlag for sitt lokale kvalitetsutviklingsarbeid. Rektorene er opptatt av at det ikke blir for mange og for ulike forventninger fra henholdsvis nasjonale og fylkeskommunale myndigheter. Spørsmålet vi må stille når ansvarsdokumentet oppfattes som så vidt perifert, og lederavtalen som så vidt snever med sine tre satsingsområder, er hvordan skolene utvikler en beredskap for håndtere alle kvalitetsforventningene som ulike aktører til ulike tider stiller skolene overfor. På dette området har vi ikke mye empiri, men vi oppfatter at rektorene ønsker å utvikle en bedre beredskap for å håndtere sine kvalitetsforbedringsområder internt og at de advarer mot å gå tilbake til et system hvor eksterne aktører styrer kvalitetsutviklingsarbeidet på skolen. De ønsker med andre ord å forplikte seg i enda sterkere grad enn hva de gjør nå, og dette vil måtte innebære at den lokale kvalitetsutviklingsplanen må utvikles til å omfatte noe mer enn dagens lederavtale.

Avslutningsvis i studien har vi forsøkt å si noe om hvordan skolenes egenvurdering kan utvikles til å bli et naturlig element i styringssystemet og et naturlig utgangspunkt for utvikling av lokale kvalitetsutviklingsplaner. Bakgrunnen for å trekke frem egenvurdering er at rektorene slik vi vurderer det ønsker å motvirke at styringssystemet og lederavtalen utvikler seg til å bli et hierarkisk orientert styrings- og kontrollsystem. Vi oppfatter at videreutvikling av et egenvurderingssystem kan gi skolene bedre forutsetninger for å møte nye og uforutsette utfordringer. For fylkesrådmannen kan dette innebære at en metafor av typen ”rådmann med kontroll og rektor på kontrakt” gradvis kan erstattes med en formulering om ”rektor med kontroll og rådmann med kontakt”.

## Kildeliste

AFK (2007a). Akershus fylkeskommune. *Saksframlegg til fylkesutvalget* 03.05.2007, Oslo

AFK (2007b). Akershus fylkeskommune. *Økonomiplan 2008 – 2011*, Oslo

AFK (2008a). Akershus fylkeskommune. *Ansvarsdokument 2008*, Oslo

AFK (2008b). Akershus fylkeskommune. *Kvalitetsbeskrivelse for skolene*, Oslo

AFK (2008c). Akershus fylkeskommune. *Mal for lederavtale 2008*, Oslo

AFK (2008d). Akershus fylkeskommune. *Organisasjonskart*, lastet 7.4.2008 fra

[http://www.akershus.no/index.php?page\\_id=3318&article\\_id=10626](http://www.akershus.no/index.php?page_id=3318&article_id=10626)

Busch, T. (2001). *Konkurranse, økonomi og effektivitet*. I Busch, T., Johnsen, A., Klausen,

K.K. & Vanebo, J.O. (red.). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, A., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). (2001). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Birkeland, N.R. (2008). *Ansvarlig, jeg? Nye redskaper i utformingen av norsk skolepolitikk*.

I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (red.). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen.

Dahl, A.-H. (2001). *Design for markedsorientering*. I Busch, T., Johnsen, A., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Engeland, Ø., Langfeldt, G., Roald, K. (2008). *Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder*



- 
- norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?* I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (red.). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar.* Oslo: Cappelen.
- Greve, C. & Ejersbo, N. (2001). *Den offentlige sektor på kontrakt: Temaer, erfaringer og utfordringer.* I Busch, T., Johnsen, A., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder.* Oslo: Fagbokforlaget.
- Hagen, K.P. (1992). *Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk.* I Sandmo, A. & Hagen, K.P (red). *Offentlig politikk og private incitamenter* Oslo: Tano
- Jarlov, S. & Melander, P. (2001). *Økonomistyringsdiskursen i staten – opdagelse, kolonisering, oppløsning.* I Busch, T., Johnsen, A., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannesen, A., Tufte, P.A. & Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelige metoder.* Oslo: Abstrakt forlag.
- Karlsen, G.E. (2002). *Utdanning, styring og marked.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T.A. (red.). (2002). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolkning og vurdering.* Oslo: Unipub forlag.
- KS (2002). Kommunenes sentralforbund. *Intern kontraktstyring – redskap for en ny styringsdialog.* Oslo: Kommuneforlaget.

KD (2008). Kunnskapsdepartementet. *Stortingsmelding 31, Kvalitet i skolen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Lane, J.E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (red). (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen.

Mulford, B. (2003). *School leaders: Challenging roles and impact on teacher and school effectiveness*. OECD commissioned paper. Lastet 22.08.2008 fra <http://www.oecd.org/dataoecd/2/52/37133393.pdf>

Perrow, C. (1986). *Complex organizations – A critical essay*. New York: MC Graw-Hill.

Povlsen, J.H., Henriksen, J. & De Laine, T. (2005). *Intern kontraktstyring - i nyinstitutionelt økonomisk perspektiv*. Forvaltning modul K2 og Offentlig administration modul OA3. Roskilde: Roskilde Universitet. Lastet 18.06.2008 fra <http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/879/1/Intern%20kontraktstyring%20-%20i%20nyinstitutionelt%20%c3%b8konomisk%20perspektiv.pdf>

Roald, K. (2006). *Organisasjonslæring – eit fruktbart perspektiv på skoleleiing?* I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen.

Røvik, K.A (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som formet det 21.århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sandmo, A. & Hagen, K.P. (red). (1992). *Offentlig politikk og private incitamenter*. Oslo: Tano.

Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G.(red.). (2006). *Utdanningsledelse*. Oslo:

---

Cappelen.

Skjellum, T. (2002). *Vekst. Videregående opplæring i Akershus*. Oslo: Akershus

fylkeskommune.

Statskonsult. (1999). *Use of performance contracting in Norway*. OECD notat. Lastet

10.08.2008 fra <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/1902765.pdf>

Sørensen, R. J. (2005). "Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter". *Nytt Norsk Tidsskrift* 22, s.258-270.

UFD (2003). Utdannings- og forskningsdepartementet. *Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen. Skolen vet best*. 2.utgave. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

UFD (2004a). Utdannings og forskningsdepartementet: *Stortingsmelding 30, Kultur for læring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

UFD (2004b). Utdannings- og forskningsdepartementet. *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. (NOU 2002:10). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Utdanning.ws (2004). *Ikke mer resultatstyring*. Lastet 14.05.2008 fra

[http://www.utdanning.ws/templates/udf20\\_8828.aspx](http://www.utdanning.ws/templates/udf20_8828.aspx)

Utdanningsdirektoratet (2008). *Prinsipper for opplæringen*. Lastet 13.04.2008 fra

[http://udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloftet/prinsipper\\_lk06.pdf](http://udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf)

Aasen, P. (2006). *Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv*. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G.(red). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen.

## Vedlegg

### Vedlegg 1 – Brev til informanter

Til rektor

18.04.2008

#### **Forespørsel om mulighet for deltagelse som respondent i masteroppgave**

Vi er to studenter ved ILS, Universitetet i Oslo som nå er inne i vårt siste og avsluttende år ved masterstudiet i utdanningsledelse. Ved siden av studiet arbeider vi innenfor administrasjon/ ledelse ved Strømmen videregående skole og Sørumsand videregående skole.

Som en del av dette studiet skal vi skrive en masteroppgave, hvor vi har valgt å skrive en oppgave om bruk av lederavtaler i Akershus fylkeskommune. I vår oppgave ønsker vi å se på bruken av lederavtaler som styringsmiddel i Akershus fylkeskommune, og vi rammer inn vår oppgave i Prinsipal - Agent - teori, med utgangspunkt i en artikkel av Rune Sørensen som understreker at å delegere offentlig tjenesteproduksjon kan være både ønskelig og nødvendig for å utvikle et godt tjenestetilbud. Problemstillingen vi arbeider ut fra i oppgaven vår er i forhold til om lederavtalen oppleves som et hensiktsmessig styringsmiddel, og vi ønsker å finne ut hvordan avtalen oppleves av rektorene og hvordan avtalen kan utvikles til å bli et godt verktøy for kvalitetsutvikling innenfor utdanningssektoren.

For å få svar på problemstillingen, ønsker vi å intervju 4 rektorer, hvorav vi ber deg vurdere om du har anledning til å være en av våre respondenter. Vi ønsker å gjennomføre intervjuer i slutten av mai. I tillegg til intervjuer vil vi og foreta en dokumentanalyse av gjeldende styringsdokumenter på både nasjonalt og fylkeskommunalt nivå.

Alle som deltar i vår undersøkelse kan om ønskelig sikres full anonymitet.

Vår oppgave skal i henhold til normert tid være ferdig i november 2008, og vår veileder på oppgaven er Eli Ottesen ved Universitetet i Oslo. Vi vil også informere om at analyseenheten i AFK har gitt uttrykk for interesse i studien.

Vi håper du har anledning til å være bidragsyter til vår studie, og vi vil ta kontakt med deg i begynnelsen av mai for å avklare din deltagelse.

Med vennlig hilsen

Svein Arild Lund

Anne Marit Wolan Jacobsen

[Svein.arild.lund@strommen.vgs.no](mailto:Svein.arild.lund@strommen.vgs.no)

[anne.marit.jacobsen@sorumsand.vgs.no](mailto:anne.marit.jacobsen@sorumsand.vgs.no)

## **Vedlegg 2 - Intervjuguide**

### **Intervjuguide:**

#### **Kvalitetsutvikling – kontraktstyring- lederutfordringer**

**Tema 1: Kvalitetsutvikling og skoleutvikling (*for å få et innblikk i hva skolen prioriterer og hva den synes er viktig å arbeide med*)**

Hva er viktige satsningsområder for kvalitetsutvikling ved din skole

Hvilke ambisjoner har du innenfor dette området

Hva er det som forteller deg at du er på rett vei (sier noe om hvordan kvalitet defineres)

**Tema 2: Forankring av kvalitetsarbeid (*hva er det som gjør at skolen prioriterer som den gjør – hvor henter rektor inspirasjonen fra/ styringen fra*)**

Hvorfor prioriterer du som du gjør når det gjelder kvalitetsutvikling

Hva tar du som rektor utgangspunkt i i arbeidet med kvalitetsutvikling ved skolen, og hvordan forankrer/ legitimerer du satsningsområder/ kvalitetsutviklingsmål ved egen virksomhet

Er det nasjonale hensyn (nasjonal skolepolitikk...)

Er det lokale hensyn (elever, ansatte, foresatte,...)

Er det av hensyn til skoleeier...

Vi skal snart over på lederavtalen spesielt, men den er jo en del av et fylkeskommunalt styringssystem sammen med ansvarsdokument, kvalitetskart, virksomhetsplan osv.

Hvordan oppfatter du AFK som premissleverandør for kvalitetsutvikling ved din skole

Oppfatter du AFK som en klar og tydelig skoleeier

På hvilken måte oppfatter du fylkeskommunen stiller kvalitetskrav gjennom sine styringsdokumenter

Hvordan forholder du deg til de utfordringene som disse dokumentene stiller når det gjelder bedre kvalitet i skolen

**Tema 3: Forholdet til lederavtalen spesielt (*lederavtalens konkrete betydning for kvalitetsarbeid og skoleutvikling*)**

Hvilken betydning har lederavtalen for deg som rektor og i forhold til skoleutvikling

Er styringsdokumentene konkrete nok og tydelige nok for deg som rektor

(Evt spørre i tillegg om hva de kan oppleve som mangelfullt)

Er lederavtalen et styringsverktøy som er kjent for hele personalet, eller er det ledelsens ”dokument”

I hvilken grad oppfatter du at lederavtalen støtter opp under og forsterker den nasjonale skolepolitikken

Hvilke kvalitetsutfordringer er vektlagt i lederavtalen mellom deg og fylkesrådmannen

Hvordan forholder du deg til disse utfordringene

I hvilken grad opplever du at fylkesrådmannen kjenner forholdene og utfordringene ved din skole

Hva gjør skoleeier for deg for at du skal løse de utfordringer skolene har

Hvordan oppleves styringsdialogen med fylkesrådmannen og ansvarsdokumentet som styringsverktøy for din praksis som leder

På hvilken måte synes du lederavtalen gir retning for skolens utviklingsarbeid

Er det viktig for deg å imøtekomme alle krav i lederavtalen

Noen hevder at det er komplekse årsakssammenhenger i utdanningssektoren, og det er mange som mener det er vanskelig å vite hva som virker og hvordan

Er du enig i en slik påstand

Er det områder i avtalen som du ikke lykkes med, eller som er vanskelig å oppnå målene som settes på

I hvilken grad synes du at du lykkes med å nå de mål som settes i lederavtalen (evt følge opp med hva de tror gjør at de lykkes hvis de svarer positivt på dette)

(Hva slags konsekvenser har det å lykkes med utviklingsmål, evt mislykkes)

Hvordan var det før? Hvordan er det nå? (hvis respondenten har opplevd fylkeskommunen som rektor før to-nivå-modell)

Brukes lederavtalen som et verktøy for videre utvikling av skolen, og i tilfelle på hvilken måte

Styrende – støttende eller forstyrrende

#### **Tema 4: Videreutvikling av lederavtalen, skoleierrollen og styringssystemet**

Hvilke tanker gjør du deg i forhold til å videreutvikle lederavtalen og styringssystemet

Oppfatter du at lederavtalen styrer deg – eller gir den muligheter for å utnytte eget handlingsrom

er det områder du ønsker mer fokus på i lederavtalen

hvilke muligheter gis du som rektor for å påvirke styringssystemet

Kontraktstyring er kjennetegnet med at en eier overlater et oppdrag til en utfører, han utformer en kontrakt som sier noe om hva utføreren skal oppnå. Det finnes to hovedretninger for utvikling av kontraktstyringssystemet, en i retning av mer kontroll og en i retning av mer veiledning. Hvilken retning mener du at kontraktstyring i Akershus bør utvikle seg (og begrunne svaret)

I hvilken grad ønsker du deg en mer aktiv skoleeier – eller ønsker du deg mer lokal handlefrihet og større ansvar til lederutvalgene



---

**Vedlegg 3. Oversikt over resultatkraav fra ansvarsdokumentet**

Vedlegget gir en oversikt over de mål og resultatkraav virksomhetene i Akershus fylkeskommunen må forholde seg til gjennom Ansvarsdokumentet (AFK, 2008a), jfr vår beskrivelse i kap 2. Det gis først en oversikt over de resultatkraav for sentraladministrasjonen som det fremgår av ansvarsdokumentet at virksomhetene/ skolene har ansvar for oppfølging og gjennomføring av. Deretter viser oversikten hvordan de samme resultatkraav omtales i den delen av ansvarsdokumentet som spesifikt omhandler opplæring. For enkelte av områdene som det i del 1 – sentraladministrasjonen - fremgår at virksomhetene har ansvar for gjennomføring og oppfølging av, ser vi når vi går til del 2 – opplæring -at ansvaret rundt det samme resultatkravet gjengis med en annen ordlyd.

## DEL 1 Mål og ansvarsfordeling for sentraladministrasjonen

**Hovedområde Samfunnsutvikling – tiltak som gjennomføres av sentraladministrasjonen men hvor virksomhetene (inkludert de videregående skolene) er tillagt ansvar for oppfølging og gjennomføring**

Kvalitets-område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/gjennomføring		Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
	6	Fylkeskomm. skal styrke det forebyggende arbeidet i forhold til rus, tobakk, kosthold og psykisk helse	6.2	Andelen røykfrie skoler er økt	AOT/ARU, skolene	6.2.1	Følges opp i styringsdialogen med utdanningsvirksomhetene
	8	Økt samhandling mellom utdannings-system og samfunnsliv	8.1	Alle skolene har samarbeidet med lokalt arbeidsliv  <i>(jfr kvalitetsområdet Opplæring under hovedområde Tjenester)</i>	AOT, ARU, skolene	8.1.1 8.1.2 8.1.3 8.1.4	Arrangere Ungforsk  Videreføre arbeidet med Ungt Entreprenørskap  Gjennomføre "Jenter og ledelse": Tiltak gjennom Ungt Entreprenørskap for å øke andelen kvinnelige ledere  Gjennomføre prosjekt om realfag og karriereveiledning i samarbeid med videregående skoler i Asker/Bærum og Simula Innovation  <i>jfr også tiltak under 13.3</i>
			10.4	Alle utdanningsvirksomhetene har deltatt i internasjonale prosjekter*  <i>*jfr kvalitetsmål under Kvalitetsområdet Opplæring, hovedomr Tjenester</i>	AOT, ARU, skolene, fag-opplæringen, PPT/OT	10.4.1	Etablere internasjonalsiseringsnettverk  <i>jfr også tiltak under 13.2</i>

**Hovedområde Tjenester - tiltak som gjennomføres av sentraladministrasjonen men hvor virksomhetene (inkludert de videregående skolene) er tillagt ansvar for oppfølging og gjennomføring**

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomførin g	Nr.	Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
	13	Opplæringen er i tråd med samfunnets og arbeidslivets krav til kompetanse og arbeidskraft	13.1	Virksomhetene har gjennomført kompetanseheving for ansatte og instruktører iht opplæringslov og forvaltningslov	AOT, Adm, skolene, fag-opplæringen, PPT/OT	13.1.1 13.1.2 13.1.3 13.1.4 13.1.5 13.1.6 13.1.7	Legge til rette for kompetanseheving innen pedagogisk bruk av IKT Legge til rette for kompetanseheving innen vurdering Gjennomføre kompetanseheving innen forvaltningskompetanse og opplæringslov Legge til rette for kompetanseheving innen karriereveiledning og sosialpedagogisk rådgiving Legge til rette for kompetanseheving i kontaktlærerordningen Følge opp Akershuskolenes deltakelse i nasjonalt vurderingsprosjekt Gi tilbud om deltakelse på masterstudium ved BI

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomførin g	Nr.	Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
						13.1.8	Gi tilbud om deltakelse på masterstudiet i utdanningsledelse ved ILS, UiO
						13.1.9	Følge opp ressurskoler for minoritetsspråklige
						13.1.10	Styrke samarbeidet mellom NAV og yrkesopplæringsnemnda
						13.1.11	Gi føringer for videre organisering og drift av Karriere Akershus
						13.1.12	Følge opp ressurskole for tilpasset opplæring
						13.1.13	Utarbeide kompetanseplan, jf FT-vedtak
			13.2	Alle utdanningsvirksomhetene har deltatt i internasjonale prosjekter*	AOT, ARU, skolene, fagopplæringen, PPT/OT	13.2.1	Arrangere en internasjonaliseringskonferanse med særlig fokus på fremmedspråk
				<i>*Jf kvalitetsmål under Kvalitetsomr Internasj samarbeid, hovedomr Samfunnsutvikling</i>		13.2.2	Søke deltakelse i Interreg progr. Mål 3 med prosjektet "Ledelse som fremmer læring"
							<i>jf også tiltak under 10.4</i>

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomførin g	Nr.	Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
			13.3	Alle skolene har samarbeidet med lokalt arbeidsliv*  <i>*jfr kvalitetsmål under Kvalitetsomr kompetanse og verdi-skaping, hovedomr Samfunnsutviklin g</i>	AOT, ARU, skolene	13.3.1    13.3.2   13.3.3   13.3.4	Følge opp prosjektet ”Kunnskapsløftet fra ord til handling – redusert bortvalg i en lærende organisasjon” i samarbeid med bedriftene  Videreutvikle faget prosjekt til fordypning i samarbeid med bedriftene  Følge opp forsøk med koordinator skole – arbeidsliv i Asker og Bærum  Følge opp forsøk med læringsansvarlig i regionene  <i>jfr også tiltak under 8.1</i>
	14	Opplæringen gjennomføres slik at den enkelte elev/ lærling lærer i forhold til egne forut- setninger, og når målet om relevant slutt- kompetanse	14.1	Avvik påpekt i fylkesmannens tilsynsrapport for spesialunder- visning i 2007 er rettet opp	AOT, skolene, PPT/OT	14.1.1      14.1.2	Utarbeide rutiner for rapportering og oppfølging på området spesialundervisning     Initiere at skolene utarbeider rutiner som følger de sentrale retningslinjene
			14.2	Andelen elever som går mot planlagt kompetanse på lavere nivå er økt til to prosent	AOT, skolene, PPT/OT	14.2.1   14.2.2  14.2.3	Følge opp prosjektet ”Kunnskapsløftet fra ord til handling – redusert bortvalg i en lærende organisasjon”  Ta i bruk flere alternative læringsarenaer  Følge opp tiltak i rapporten ”Redusert feilvalg og frafall i videreg. opplæring”

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomførin g	Nr.	Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
			14.3	Skolene har etablert gode rutiner for å sikre elevenes læringsmiljø	AOT, skolene, PPT/OT	14.3.1	Legge til rette for at skolene dokumenterer arbeidet med læringsmiljø
						14.3.2	Bedre oppfølging av kvalitets- og elevundersøkelsene
						14.3.3	Sikre at virksomhetene har et forsvarlig system for opplæringen (jf § 13.2)
						14.3.4	Tettere samarbeid mellom skoler og foresatte, med fokus på Vg1

**Hovedområde Organisasjon og ledelse - tiltak som gjennomføres av sentraladministrasjonen men hvor virksomhetene (inkludert de videregående skolene) er tillagt ansvar for oppfølging og gjennomføring**

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomføring		Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
Arbeidsgiver- politikk	18	Med- arbeidere i fylkeskomm har gode utviklings- muligheter	18.1	Medarbeider- undersøkelse har gitt en score over gjennomsnitt på skalaen	Adm, AOT, ARU, virksomhetene	18.1.1	Legge til rette for at alle grupper av ansatte har gode utviklingsmuligheter
						18.1.2	Medarbeiderundersøkelser utvikles høst 07/vår 08. Gjennomføres høst 08
			18.4	I fylkes- kommunen gjelder lik lønn for likt arbeid	Adm, virksomhetene	18.4.1	I lokale lønnsforhandlinger skal likelønnsperspektivet være vurdert
						18.4.2	Likelønnsutvikling skal være et tema i evaluering av de lokale lønnsforhandlingene
			19.2	Det er gjennomført tiltak for å øke avgangsalderen for senioren	Adm, virksomhetene	19.2.1	Evaluere og eventuelt justere seniorpolitikken
						19.2.2	Informere om intensjonen og bruken av seniorpolitikken

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomføring		Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
						19.2.3	Bedre statistikkgrunnlag for oppfølging av senior-politikken
			19.3	Sykefraværet overstiger ikke 5,5 % som gjennomsnitt for fylkeskommunen (lokale resultatkrav kan avvike fra gj.snittet)	Adm, AOT, ARU, virksomhetene	19.3.1 19.3.2	Fokusere på langtidsfriske  Gjennomføre ulike tiltak i forbindelse med friskvern
			19.4	Medarbeiderundersøkelse har gitt en score over gjennomsnitt på skalaen	Adm, AOT, ARU, virksomhetene	19.4.1	Gjennomføre systematisk HMS-arbeid, herunder gjennomføre retningslinjer for sykefraværsoppfølging
Ledelse							
	21	Miljøvennlig drift etterstrebes i all fylkeskomm. virksomhet	21.1	Energiforbruket pr m2 overstiger ikke 2007-nivå	Adm/Bygg og innkjøp, virksomhetene	21.1.1 21.1.2 21.1.3	Et elektronisk energioppfølgingssystem anskaffes og implementeres i løpet av 2008, inklusive opplæring av driftspersonell  Avtale med ENOVA med Akershus fylkeskommune som programkunde etableres i 2008  Det utarbeides en klimastatus over alle fylkeskommunale bygg med fokus på energi-effektivisering og bruk av alternative energikilder til oppvarming
	22	Opplæringen gjennomføres med best mulig ressurs-utnyttelse	22.1	Frafallet er redusert med 20 % i gjennomsnitt pr skole	AOT, de videregående skolene	22.1.1 22.1.2 22.1.3	Evaluerer OT-arbeidet i fylkeskommunen  Følge opp prosjektet ”Kunnskapsløftet fra ord til handling – redusert bortvalg i en lærende organisasjon”  Ta i bruk flere alternative læringsarenaer

Kvalitets- område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomføring		Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen)
						22.1.4	Følge opp tiltak i rapporten "Redusert feilvalg og frafall i videregående opplæring"
						22.1.5	Videreutvikle samarbeidet med kommunene om faget programfag til valg
						22.1.6	Videreutvikle samarbeidet med universitet og høyskoler
			22.2	Andelen som fullfører og består har økt til 80 %	AOT, de videregående skolene		Samme som 21.1.2, 21.1.3 og 21.1.4
			22.3	Oppfyltingsgrade n er på omlag samme nivå som skoleåret 2007- 2008  <i>Jf fylkestingets vedtak om høyere klassetall/reduser t oppfyltingsgrad</i>	AOT, de videregående skolene	22.3.1	Opplæringstilbudet tilpasses best mulig søkerens ønsker og samfunnets behov
						22.3.2	Opplæringstilbudet justeres fortløpende fram mot skole- start
						22.3.3	Skolenes kapasitet utnyttes best mulig
	24	Fylkes- kommunen har gode rutiner for forebygging av risiko- faktorer	24.1	Virksomhetenes beredskapsplaner er revidert i samsvar med overordnet plan	Adm, virksomhetene	24.1.1	Formidle overordnet plan og mal for lokale planer
						24.1.2	Gjennomføre øvelser
Eiendomsfor- valtning	25	Fylkeskomm har et for- svarlig vedlikehold av bygnings- massen	25.1	Vedlikeholds- utgiftene ligger i gjennomsnitt på normtall for vedlikehold	Adm/Bygg og innkjøp, virksomhetene	25.1.1	Tildelingskriterier for programfestet vedlikehold vurderes
						25.1.2	Mindreforbruk mht program-festet vedlikehold synliggjøres i regnskapet og avsettes/ overføres til neste budsjettår



**Hovedområde Styring og tilrettelegging - tiltak som gjennomføres av sentraladministrasjonen men hvor virksomhetene (inkludert de videregående skolene) er tillagt ansvar for oppfølging og gjennomføring**

Kvalitets-område		Kvalitetsmål for perioden		Resultatkrav for år 1 (2008)	Ansvar: oppfølging/ gjennomføring		Tiltak (gjennomføres av sentraladministrasjonen.)
Informasjon	26	Fylkes-kommunen driver aktiv og bruker-rettet kommunika-sjon, informa-sjon og profilering	26.1	Fylkes-kommunen har aktiv og åpen mediekontakt og synliggjør sin virksomhet	Adm, AOT, ARU, virksomhetene	26.1.1 26.1.2	Holde mediekurs der behovet er størst  Jobbe aktivt for å få inn positive saker i media
			26.2	Fylkes-kommunen har brukervennlige nettsider	Adm, AOT, ARU, virksomhetene	26.2.1	Jobbe for å tilfredsstille de kvalitetskriteriene for web som er satt av norge.no og Kommunikasjonsforeningen
Tilrettelegging for politisk styring							
Virksomhetsstyring og styringsdialog	27	Den enkelte utdannings-virksomhet er en lærende organisasjon	27.1	Utdannings-virksomhetene har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering	AOT, skolene, fagopplæringen ,PPT/OT	27.1.1 27.1.2	Virksomhetens måloppnåelse vurderes, og resultater og evt avvik følges opp  Virksomhetene har utarbeidet planer for oppfølging av elevenes, lærlingenes og lære kandidatenes skole- og bedriftsbaserte vurdering.
			27.2	Fylkes-kommunen har deltatt i minst to nasjonale prosjekter	AOT, skolene	27.2.1	Eksisterende prosjekter følges opp, nye søknader utarbeides og søkerkompetansen utvikles

**Spesifikt for opplæring i skole - tiltak hvor ansvar for gjennomføring er tillagt de videregående skolene**

*Kvalitetsområde = referanse til kvalitetsområde i Kvalitetskartet*

**Kvalitetsmål for perioden = kvalitetsmål for ØP-perioden 2008-2011 vedtatt av Fylkestinget**

*Resultatkrav for år 1 = resultatkrav for 2008 vedtatt av Fylkestinget*

*Kvalitetsmål og resultatkrav for ØP-perioden er avledet av kvalitetsområder i Overordnet kvalitetsbeskrivelse for fylkeskommunen. I dette oppsettet er de resultatkravene som berører skolene spesielt, forsøkt knyttet opp mot de aktuelle kvalitetsområdene i Kvalitetsbeskrivelsen for skolene. Øvrige resultatkrav fra fellesdelene i Økonomiplanen er gjengitt til slutt i tabellen. For noen av disse resultatkravene vil skolene ha et delansvar for måloppnåelse sammen med avdeling for opplæring og tjenester og eventuelt andre deler av organisasjonen, de øvrige er tatt med her fordi skolene på en eller annen måte vil/kan bli berørt av aktiviteter som sentraladministrasjonen initierer. (AFK, 2008a, s.25-26)*

**Hovedområde Læringsarbeid**

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Felles planlegging				
Differensiert gjennomføring		1	Avvik påpekt i fylkesmannens tilsynsrapport for spesialundervisning i 2007 er rettet opp	Følges opp av virksomhetene
		2	Andelen elever som går mot planlagt kompetanse på lavere nivå er økt til to prosent	Følges opp av virksomhetene
Variert vurdering				
Ledelse av læringsarbeidet				
Støtte til eleven				

**Hovedområde Kompetanse**

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Læringskompetanse				
Fagkompetanse		3	Virksomhetene har gjennomført kompetanseheving for ansatte og instruktører i hht opplæringslov og forvaltningslov	Følges opp av virksomhetene

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Metodekompetanse				
Sosial kompetanse				
Samfunnskompetanse		4	Alle utdanningsvirksomhetene har deltatt i internasjonale prosjekter	Følges opp av virksomhetene
		5	Alle skolene har samarbeidet med lokalt arbeidsliv	Følges opp av virksomhetene

### Hovedområde Miljø

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Verdier og holdninger				
Fysisk miljø				
Endring og utvikling				
Samhandling og åpenhet				
Aktive elever		6	Skolene har etablert gode rutiner for å sikre elevenes læringsmiljø	Følges opp av virksomhetene

### Hovedområde Ledelse

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Felles pedagogisk forankring		7	Utdanningsvirksomhetene har gode rutiner for evaluering av egen praksis og organisering	Følges opp av virksomhetene
Medbestemmelse				
Tydelig og visjonær ledelse				
Personalutvikling				
Forvaltning av ressurser		8	Frafallet er redusert med 20 % i gjennomsnitt pr skole	Presiseres i lederkontrakten

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
		9	Andelen som fullfører og består har økt til 80 %	Presiseres i lederkontrakten
		10	Oppfyltingsgraden er på omlag samme nivå som skoleåret 2007-08	AOT i samarbeid med skolene

### Andre resultatkrav knyttet til Felles, overordnet kvalitetsbeskrivelse

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Folkehelse og lokalsamfunn	Fylkeskommunen skal styrke det forebyggende arbeidet i forhold til rus, tobakk, kosthold og psykisk helse	6.2	Andelen røykfrie skoler er økt	AOT følger opp
Arbeidsgiverpolitikk	Medarbeidere i fylkeskommunen har gode utviklingsmuligheter	18.1  18.4	Medarbeiderundersøkelse har gitt en score over gjennomsnitt på skalaen  I fylkeskommunen gjelder lik lønn for likt arbeid	Sentraladministrasjonen følger opp  Adm.avd. følger opp
Arbeidsmiljø	Fylkeskommunen er en inkluderende arbeidsplass	19.2  19.3  19.4	Det er gjennomført tiltak for å øke avgangsalderen for seniorenene  Sykefraværet overstiger ikke 5.5 % som gjennomsnitt for fylkeskommunen (lokale resultatkrav kan avvike fra gjennomsnittet)  Medarbeiderundersøkelse har gitt en score over gjennomsnitt på skalaen	Adm.avd. følger opp  Presiseres i lederkontrakten  Sentraladministrasjonen følger opp

Kvalitetsområde	Kvalitetsmål for perioden	Nr	Resultatkrav for år 1 (2008)	Oppfølging
Ressursforvaltning	Miljøvennlig drift etterstrebes i all fylkeskommunal virksomhet	21.1	Energiforbruket pr m2 overstiger ikke 2007-nivå	Adm.avd. i samarbeid med bygg og innkjøp følger opp
Administrativ drift	Fylkeskommunen har gode rutiner for forebygging av risikofaktorer	24.1	Virksomhetenes beredskapsplaner er revidert i samsvar med overordnet plan	Adm.avd. formidler overordnet plan og mal for lokale planer
Eiendomsforvaltning	Fylkeskommunen har et forsvarlig vedlikehold av bygningsmassen	25.1	Vedlikeholdsutgiftene ligger i gjennomsnitt på normtall for vedlikehold	Adm.avd. i samarbeid med bygg og innkjøp følger opp
Informasjon	Fylkeskommunen driver aktiv og brukerrettet kommunikasjon, informasjon og profilering	26.1  26.2	Fylkeskommunen har aktiv og åpen mediekontakt og synliggjør sin virksomhet  Fylkeskommunen har brukervennlige nettsider	Hver enkelt virksomhet må konkretisere hva som trengs av tiltak for å bidra til realisering av resultatkravene 26.1 og 26.2
Virksomhetsstyring og styringsdialog	Den enkelte virksomhet er en lærende organisasjon	27.2	Fylkeskommunen har deltatt i minst to nasjonale prosjekter	AOT følger opp